



Høgskolen i **Hedmark**

Avdeling for økonomi og ledelsesfag

Masteroppgave

Master i offentlig ledelse og styring (MPA)

Regionalisering i Norge og Sverige

Randi Sletnes Bjørlo

og

Siri H. Venstad Lonkemoen

Mars 2016

Forord

Denne masteroppgaven er en avslutning på studiet Master i offentlig ledelse og styring på Høgskolen i Hedmark. Gjennom å skrive denne oppgaven har vi vært i gjennom en prosess som har vært interessant, og til tider krevende. Og det har gitt oss ny kunnskap; vi har fått en større forståelse av likheter, forskjeller og sammenhengene på regionalt nivå mellom Norge og Sverige. Denne kunnskapen pirrer vår faglige nysgjerrighet og vil nok gjøre det også fremover.

Vi vil først og fremst takke vår veileder, Peter de Souza, som har fulgt oss gjennom hele denne prosessen med konstruktive innspill og nødvendige spørsmål. Vi vil også takke våre arbeidsgivere som har gitt oss anledning og rom for å gjennomføre dette arbeidet. Og vi er takknemlige for våre tålmodige familier som i perioder har blitt satt på vent.

Innhold

1. Innledning	4
2. Teori og begreper	7
2.1 Region og regionalisering	7
2.1.1 Drivkrefter i regionalisering.....	10
2.2 Andre teorier	12
3. Metode.....	14
4. Den historiske bakgrunnen	18
4.1 Regionalisering i Norge i et historisk perspektiv	18
4.2 Regionalisering i Sverige i et historisk perspektiv	20
4.3 Oppsummering.....	21
5. Statlig politikktutforming.....	25
5.1 Den store og den lille regionalpolitikken.....	25
5.2 Norsk og svensk regionalpolitikk – i et historisk perspektiv.....	27
5.3 Dagens regionalpolitikk	33
5.4 Oppsummering.....	37
6. EU-medlemskap	40
6.1 Utvikling i EU's regionalpolitikk - og EUs innflytelse på medlemslandenes regionalpolitikk	40
6.2 Utviklingen i den svenske regionalpolitikken	44
6.3 EU's betydning for norsk distrikts og regionalpolitikk.....	49
6.4 Oppsummering.....	53
7. Legitimitet som grunnlag for regionalisering	55
7.1 Legitimitet – valgdeltakelse	56
7.2 Legitimitet – omdømme	57
7.3 Tradisjonell legitimitet.....	59
7.4 EU-medlemskap	62
7.5 Legal-rasjonell legitimitet	64
7.6 Oppsummering.....	70
8 Staten og det regionale nivået - formelle og uformelle strukturer	72
8.1 Om fordeling mellom statlig og folkevalgt regionalt nivå	77
8.2 Regionalt utviklingsansvar i vissa län - Eksempel - Västra Götalandsregionen	79
8.3 Oppsummering.....	85
9. Oppsummering og avslutning	86
Litteraturliste	88
Vedlegg 1 NUTS inndelingen Sverige (f.o.m. 1.1.2008)	97

1. Innledning

I Sverige og Norge er det, og har det vært, pågående diskusjoner om det regionale nivået; det vil si fylkeskommune/landsting og fylkesmann/länsstyrelse. Diskusjonene går både på størrelse og oppgaver, og hvorvidt oppgaver skal underlegges folkevalgt styring. Denne tematikken er også aktuell andre steder i Europa, hvor debatter rundt regionalisering er forsterket gjennom etablering og utviklingen i EU. Dette åpner for mange interessante temaer for en masteroppgave. Ut i fra vår bakgrunn, og gjennom studiet, mener vi det er spesielt interessant å sammenlikne Norge og Sverige, og regionaliseringsprosesser i disse landene. Problemstillingen vår er som følger: ***Forskjeller i regionalisering i Norge og Sverige – hva innebærer disse, og hva kan forklare ulikhetene?***

Vi ser regionalisering som delegering av statlig makt og myndighet til regionalt nivå.¹ Dette er en av flere definisjoner av regionalisering, noe vi kommer tilbake til senere i oppgaven.

Ut i fra lovgivningen kan vi se at både det norske og det svenske regionale folkevalgte nivå har fått delegert en forholdsvis stor grad av makt og myndighet fra staten når det gjelder området regional utvikling. Fylkesting og landsting har også andre oppgaver som de har et selvstendig ansvar for, men det vil bli for omfattende å gå inn i alle oppgaveområdene i denne oppgaven. Regional utvikling er imidlertid et viktig område som omfatter planene og virkemidlene for hele fylket/länet/regionen, og sånn sett viktig når gjelder autonomi.

Ut i fra vår forståelse av regionalisering fremmer vi fem hypoteser som vi mener kan forklare forskjellene i regionalisering i Norge og Sverige. Disse hypotesene omhandler følgende temaer:

1. Den historiske bakgrunnen
2. Statlig politikkutforming
3. Sveriges EU – medlemskap
4. Ulik grad av legitimitet hos de to regionale folkevalgte nivåene
5. Statlig styring – formell og uformell

¹ Denne forståelsen av begrepet er ikke ny, det er blant annet omtalt i Makt- og demokratiutredningens rapportserie fra 2009 (<http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapporter/rapp1999/rapport5.html>)

Som vi vil beskrive i metodekapitlet har vi utledet hypoteser innunder disse temaene på bakgrunn av vår kunnskap om mulige påvirkningsfaktorer når det gjelder regionalisering.

Det regionale nivået i Norge og Sverige innbefatter både stat og fylkesting/landsting.

Hovedfokus i vår oppgave er det regionale folkevalgte nivå, men også det statlige blir omtalt i oppgaven, og vi vil derfor innledningsvis gi en kort beskrivelse av regionene og oppgavefordelingen.

Fylkeskommunen

Norge er inndelt i 19 regioner eller fylkeskommuner. Fylkeskommunene er et eget forvaltningsnivå, der det øverste organet er fylkestinget som styres av folkevalgte representanter. Det er direkte valg til fylkeskommunen (fra 1975). Fylkeskommunens (og landstingets) historie blir nærmere omtalt senere i oppgaven. Fylkeskommunen har oppgaver innenfor: videregående opplæring, kollektivtrafikk, tannhelse, samferdsel, fylkesveier og næringsutvikling, kultur og kulturminnevern, internasjonalt arbeid, plan og regionalt utviklingsarbeid, areal og miljø, folkehelse, friluftsliv, forskning, og forvaltning av elver og fosser.

Fylkesmannen

Fylkesmannen er Kongens og regjeringens representant i fylket. Fylkesmannens overordnede oppgave er å arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp. Med dette som utgangspunkt skal Fylkesmannen samtidig virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd. Det er fylkesmenn i tilnærmet alle norske fylker (Agder fylkene og Oslo og Akershus har samme fylkesmann). Fylkesmannens oppgaver omfatter blant annet familiesaker, fri rettshjelp, utbetaling av statstilskudd til trossamfunn, naturforvaltning, friluftsliv og forurensning, sosial- og helsesaker, distrikts- og arealplanlegging, utdanning, miljøsaker, landbruksspørsmål, vergemål, samfunnsikkerhet og beredskap. Fylkesmannen er også et statlig tilsyns og kontrollorgan på flere av de ovennevnte områdene. Det er ikke noen alminnelig lov om Fylkesmannen. Fylkesmannsinstitusjonen bygger på lang konstitusjonell praksis og på gjeldende instruks for fylkesmenn (Regjeringen, 2016)

Landstinget

I Sverige er det 20 landsting/regioner (Gotlands län mangler landsting). Landsting og regioner² har ansvar for helse- og omsorg, tannhelse, kollektivtrafikk, regional vekst og utvikling. Flere landsting har overtatt det helhetlige ansvaret for regional vekst og utvikling. Videre har de fleste landsting også oppgaver innenfor kultur, utdanning og turisme. Landstinget styres av direkte folkevalgte politikere, så kalte «landstingsfullmæktige». Det første direkte valget til landstinget fant sted i 1910 (regeringskansliet, 2016,).

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen er en statlig myndighet som finnes i hvert län. Länsstyrelsens oppgaver omfatter å gi råd og informasjon, statlig tilsyn og kontroll, samordning, valgmyndighet, den «regionale räddnings- och säkerhetstjänsten», natur og miljø, næring, sosial utvikling, likestilling, dyrevern, integrasjon, transport, infrastruktur og «bostäder». (Länsstyrelserna 2016, regeringskansliet, 2016).

Det er store likheter i oppbyggingen av det regionale folkevalgte nivå og det statlige regionale nivået i Norge og Sverige. Det er ikke fullt samsvar når det gjelder oppgaver i de statlige regionale nivåer, men det overordnede prinsippet for statlig styring i regionene er i stor grad sammenfallende. Videre vil vi i denne oppgaven vise, at det er store likheter også når det gjelder det regionale folkevalgte nivå, men vi ser også noen klare forskjeller - og dette er det sentrale poenget i denne oppgaven.

² I lov og i henhold til regjeringens hjemmeside er regionene også omtalt som landsting.

2. Teori og begreper

I dette kapitlet vil vi redegjøre for de begreper og den teoretiske forankringen vi har til problemstillingen. I forbindelse med analysene vi gjør under hver av hypotesene vil vi benytte ulike teorier og teoriperspektiv. De teoriene vil også gjøre rede for her, men vi vil komme tilbake til disse under hvert av kapitlene.

2.1 Region og regionalisering

Det teoretiske rammeverket er først og fremst knyttet til begrepene «region» og «regionalisering». Vi vil også beskrive hva som kan være drivkrefter og pådrivere i regionaliseringsprosesser, og hva som kan hemme slike prosesser. Ut i fra vår problemstilling vil vi sammenligne og analysere hvordan, og hvorfor, det kan være ulikheter i regionaliseringen mellom de to landene. For å frem disse forskjellene og kunne forstå dem, må man ha en analytiske og teoretisk forankring i ulike former for regionalisering og hva som ligger til grunn for disse.

Det er ulike måter å definere en region på og forskjellige fagretninger har ulik tilnærming. Felles for de ulike definisjonene, er at en region er et område som innehar visse fellesmomenter som gjør at regionen skiller seg fra andre områder. Det finnes naturgeografiske regioner som er ensartede på grunn av geografiske forhold, klima eller vegetasjon. Noen regioner kan identifiseres på bakgrunn av fellesskap knyttet til språk, etnisitet, religion, historie, kultur eller religion. I andre sammenhenger ser en på region ut fra administrativt omfang; et avgrenset område som inngår i et styringssystem. En region kan ses i lys av politisk maktfordeling (nasjon, region, kommune), eller avgrenses på bakgrunn av økonomiske grenser. En region kan også være betegnelsen på samarbeid eller et partnerskap, en forvaltningsenhet, jf. statlig organisering av for eksempel NAV, helseregioner osv. Funksjonelle regioner er regioner som er knyttet sammen på bakgrunn av infrastruktur, bo- og arbeidsmarked, nettverk mm. Grensene for en politisk-administrativ region samsvarer ikke nødvendigvis med grensene for en funksjonell region, eller en kulturell region, noe vi kommer inn på senere i denne oppgaven.

Det er vanlig å identifisere regioner ut i fra en del av disse nevnte karakteristika og kategorisere regionene i form av blant annet «identitetsregioner», «funksjonelle regioner», «administrative regioner» eller «økonomiske regioner». Regioner defineres og forklares på så ulike måter at det kan bli for omfattende, og i en del sammenhenger relativt vagt og

mangetydig. Dette ser man i forsøk på operasjonalisering av region-begrepet, men også i teoretisk innhold og avgrensing. I vår oppgave vil ha hovedfokus på regioner som er underlagt folkevalgt styring. Vi ser på det geografisk avgrensede og lovfestede organet som er etablert på et nivå umiddelbart under staten, og som er gitt politisk selvstyre. I Norge er dette fylkeskommunen, mens i Sverige er det länene med landstingene, samt regioner med regionalt utviklingsansvar, noe vi kommer nærmere inn på.

Regionaliseringer og prosessene kan være forskjellige. En måte å se regionalisering på, kan være å se på samhandling på bakgrunn av fysiske forhold som for eksempel infrastruktur og etablering av bo- og arbeidsplasser. Disse fysiske forholdene har betydning for strukturering og utvikling av samhandlingsformer, og det er denne dynamikken som gir regionalisering. (Ellingsen og Leknes, 2008). Det skjer stadig nye reetableringer av grenser på bakgrunn av endringer i infrastruktur og bo- og arbeidsmarkeder. Slik sett kan etableringer av byregioner, eller regioner i deler av et fylke eller län, ses som regionalisering. Andre regionaliseringsprosesser er knyttet til identitetsskapende aktiviteter innen kultur og folkegrupper. Disse prosessene kan først og fremst ses i stater som rommer mange etniske kulturer eller nasjoner, men også i Norge og Sverige ser vi regionaliseringsprosesser hos urbefolkningen, samene (Johnstad, Klausen og Mønnesland, 2003). Det kan være prosesser og organisering i økonomien, kulturlivet, sivilsamfunnet og/eller politisk-administrativ endringer.

Hansen og Heløe (2005) mener at man ut i fra et nasjonalt perspektiv kan se to sider av regionalisering. For det første kan regionalisering kan ha disintegrative sider. Man tar da utgangspunkt i en forståelse av at regionaliseringer skjer ved at regioner ut i fra en politisk retning eller ideologi får overført oppgaver, ansvar og makt fra nasjonalstaten.

Regionalisering som en form for desentralisering av makt og myndighet blir en dermed top-down prosess. Ut i fra et nasjonalt perspektiv kan dette gi en svekket nasjonalstat, og sterkere regioner, også mtp. identiteten og tilhørigheten til disse. Dette kan bli en form for politisk regionalisme der man har ønske om en høy grad av regional selvstendighet innenfor statlige føderasjoner, men dette har ikke vært opp i de offentlige debatter verken i Norge eller Sverige.

Hansen og Heløe (2005) viser til en annen side ved regionalisering som står i kontrast til denne top-down regionaliseringen. Da er det integrative hensyn som fører til at man får formaliserte regionale inndelinger. Dette er en prosess der man får en regionalisering som

kommer nedenfra – og opp («bottom-up»). De beskriver videre at det i Norge er de «integrative hensyn [som] historisk sett har vært den sentrale begrunnelsen for den formaliserte regionale inndelingen» (Hansen og Heløe, s. 9). Det er de integrative motivene som ligger til grunn for regionalpolitikken, med hovedfokus på idealet om likebehandling og en rettferdig fordeling av goder uansett hvor man bor i landet. I et historisk perspektiv kan man imidlertid se begge former for regionaliseringsprosesser i Norge. Det regionale statlige nivået er etablert som en følge av en top-down styring. Det må imidlertid bemerkes at, gjennom vår definisjon av regionalisering, i form av delegering av makt og myndighet, så kan det stilles spørsmål om etablering av en regional stat, gir regionen mer makt og myndighet? Det er ikke en utvikling som innebærer en utfordring av statlig makt. Det kan heller dreie seg om en hensiktsmessig måte å organisere på for å sikre bedre statlig oppfølging på regionalt nivå. Gren har kalt dette en «klassisk regionalisme», som enten kommer av statens behov for å omfordele administrasjon og oppgaver, altså en avlastning for staten. Eller den kan komme som et resultat av en ambisjon om å sikre regional utjevning. Dette kan for eksempel gjøres via regulering av skatt og avgifter. Den klassiske regionalismens regioner kan ses som rent administrative regioner (Gren, 2002). I Sverige kan man se at også länsstyrelsen er et resultat av en «top-down» styrt regionalisering, og de samme innvendingene knyttet til delegering av makt og myndighet, er relevante her. Etablering av et regionalt folkevalgt nivå har skjedd gjennom en «bottom-up prosess» i begge landene, men samtidig har det islett av «top-down» regionalisering i form av statlig oppgavefordeling og kontroll. Dette vil vi komme tilbake til senere i oppgaven.

I denne oppgaven ønsker vi å bringe inn begrepet «regionalisering» i betydningen av desentralisering av makt og myndighet til det regionale nivå. Den «moderne» eller nye regionalismen, har i henhold til Gren startet som en «bottom up» prosess som innebærer at regionene får en sterkere stilling i forholdet til staten. Denne nye regionalismen har blitt koblet til den europeiske enhetsakten fra 1986 (Gren, 2002). Etter dette har det skjedd et skifte hvor regionene i større grad blir «konkurrenter» til det statlige nivå. Det er denne type regionalisering som er hovedtema i oppgaven vår.

Vi velger å se på graden av regionalisering på bakgrunn av politisk og administrativ selvstyre, med fokus på at nasjonale myndigheter delegerer makt og myndighet til underliggende folkevalgt forvaltningsnivåer. Dette innebærer at jo større grad av delegering av politisk makt og myndighet til regionen, desto høyere er graden av regionalisering. Politisk selvstyre må være forankret i avtaler og kontrakter, reguleringer og lover, og innebære **reell** makt og

myndighet. Formelle strukturer og avtaler hvor makt delegeres fra stat til det regional nivået, vil ikke alltid innebære en høy grad av regionalisering. Dersom virkemidlene, for eksempel de økonomiske, forblir statlige, eller at fordelingen av disse detaljstyres fra staten, gir ikke dette noen reell autonomi i regionene. Videre kan uformelle maktstrukturer i forvaltningen redusere mulighet til politisk selvstyre, noe vi kommer inn på senere i denne oppgaven når vi diskuterer oppgavekonflikter mellom stat/fylkesmann/länsstyrelse og fylkesting/landsting.

Dette innebærer også at regionene selv kan bidra til regionalisering ved å sikre seg makt de formelt sett ikke har. På sikt kan slike regionaliseringsprosesser bidra til at makten institusjonaliseres.

«Politisk selvstyre» er ikke et entydig begrep. Enkelte kan mene at kommuner i Sverige og Norge har politisk selvstyre, mens andre vil si at dette er sterkt begrenset av statlige lover og regler, samt detaljerte budsjett- og rapporteringssystemer. Det samme kan sies for de regionale folkevalgte nivåene. Med politisk selvstyre mener vi både formelt og reelt selvstyre, noe vi kommer tilbake til.

2.1.1 Drivkrefter i regionalisering

Som vi har beskrevet kan regionaliseringsprosesser initieres som «top-down» prosesser, hvor staten delegerer makt og myndighet ned til underliggende forvaltningsnivå. Denne type prosesser er initiert både i Norge og i Sverige. Begge land har hatt forvaltningsreformer med målsetting om å styrke det regionale selvstyre. Bakgrunnen for slike reformer kan være krav om at beslutninger skal treffes nærmest mulig dem det berører, og at velgerne skal kunne stille sine egne politikere til ansvar, altså et demokratisk aspekt. Eller det kan være et behov for å endre et system som ikke fungerer. Det har vært hevdet at departementene i Norge bruker slike reformer til å delegere oppgaver de har problemer med å løse, slik at sentralmakten avlastes. Norsk distriktpolitikk og den svenske lokaliseringspolitikken, som vi ser nærmere på under kapittel 5, har i seg elementer av regionalisering. Lokalisering av bedrifter i utkantstrøk eller områder som sliter, transportstøtte til enkelte regioner, og støtte til infrastruktur kan bidra til regionalisering idet de støtter opp om samhandling og utvikling av den enkelte region. En slik regionalpolitikk har gjerne i seg et mål om å utjevne forskjeller i næringsgrunnlag, og dermed også bosetting og arbeidsplassutvikling i de ulike regioner, og har vært viktig både i den norske og den svenske politikktutforming. Dette må ses i sammenheng med utviklingen av velferdsstaten, og en ideologi om at alle skal ha tilgang til samme tjenester uavhengig av hvor en bor. Slike virkemidler vil imidlertid ikke alltid støtte

opp om en regionaliseringsprosess, og kan i noen tilfeller ha en motsatt effekt. Regioner som har forutsetninger for å utvikle næringsliv og infrastruktur som kan bygge opp om regional økonomisk uavhengighet, kan oppleve statlig utjevningsspolitikk og styring på bekostning av regionaliseringen. De klareste eksemplene på dette i Europa er de tidligere østblokklandene. Men også i Norge ser man eksempler på at prinsipper om likhet og utjevning bidrar til å bremse regionaliseringsprosesser. I forbindelse med forvaltningsreformen i Norge, uttalte fylkesmennene at delegering av en del statlige oppgaver til et folkevalgt nivå ville kreve at en gav avkall på viktige deler av likhetsprinsippet (Fylkesmannen i Hedmark, 2008).

Andre former for «top-down» styrt regionalisering kan ha sitt utgangspunkt i medlemskap i EU og i en europeisk integrasjon. Dette er ikke i form av sterk statlig styring, men drivkreftene kan komme i form av EUs overnasjonale lover, regler om støtte, og utviklingsfondene i EU m.m. Man kan blant annet se hvordan strukturfondene og konkurranse om å få tildelt midler fra disse, vil påvirke regionene på den måten innretter arbeidet, organiseringen og prioriteringer, i de EU-landene. Til grunn for disse fondene ligger noen prinsipper for å kunne få midler. Prinsippene om addisjonalitet, programorganisering og partnerskap vil alle kunne være pådrivere for regionale organiseringer, re-organiseringer og prioriteringer i landene. Dette vil dermed kunne være incitamenter for en sterkere regionalisering i det enkelte land. Vi vil komme tilbake til hvordan EU kan påvirke regionaliseringen i hhv Sverige og Norge i kapitel 6.

Vi har tidligere vist til noen eksempler på hvordan regionaliseringsprosesser kan være «bottom-up» bevegelser. EU medlemskap kan også være et eksempel på regionalisering som har form av en slik «nedenfra og opp» - prosess. Regionaliseringsprosesser på bakgrunn av felles historie og kultur kan man se eksempler på blant annet i Spania, Belgia og Italia. Bakgrunnen for slike prosesser kan være at befolkningen innenfor et begrenset geografisk område har en felles kultur og historie som skiller dem fra andre regioner innenfor samme stat. Med disse landenes EU medlemskap ble det i større grad lagt til rette for en regionaliseringsprosess, på bekostning av en sentralisert stat. Dette kan vise hvordan EU medlemskap kan ha nasjonalt disintegrative effekter, og blir en sterk drivkraft for utvikling av regional selvstendighet og regionalisering. Sterk statlig styring kan bidra til å hindre økt regionalisering, blant annet gjennom blant annet økonomisk omfordeling. Men det kan også bidra til å sette fart på en regionaliseringsprosess, særlig hvis det er regioner som har gode forutsetninger når det gjelder økonomisk utvikling og større grad av selvstendighet.

2.2 Andre teorier

Det er også andre teorier som ligger til grunn for våre analyser og drøftinger i oppgaven. I hypotesen om historisk bakgrunn og utvikling som grunnlag for ulikheter i regionaliseringen mellom Norge og Sverige, er teorien om stiavhengighet sentral. Spørsmålet som vi drøfter er i hvilken grad regionaliseringen kan forklares ut i fra de historiske valg langt tilbake i tid, for eksempel med tanke på regioninndelinger, og om man i et slik perspektiv kan se ulikheter i mellom landene. Stiavhengighet er omtalt som et sentralt begrep innenfor både evolusjonær og relasjonell økonomisk geografi (Jøranli, 2009). Teorier om stiavhengighet, eller «path-dependence» bygger på ideen om at valg på et gitt tidspunkt kan være så sterkt forankret, at de preger de valg som gjøres på senere tidspunkt: Man velger oppgatte stier. Slik sett kan endringer i regioner ha en stiavhengig karakter, og endringer kan forklares på bakgrunn av historie og historiske valg, eller ses som en «evolusjon» (Nilsen, 2009). Innenfor innovasjon og næringsstruktur kan man se eksempler på regioner med tradisjoner knyttet til næringslivet, som enten kan begrense, eller bygge opp om ny næringsutvikling. Naturgitte ressurser som skog eller kull kan danne grunnlaget for et samfunn bygget opp rundt denne næringen, og som preger alle deler av næringslivet på en slik måte at en ikke ser andre muligheter for innovasjon. Det kan også være regioner som har knapt med naturressurser, og som derfor har behov for å være innovative, noe som også preger fremtidig utvikling i denne regionen. I denne sammenheng er geografien et viktig element. Fjell, elver og hav er naturgitte forutsetninger som har bidratt til, eller begrenset for eksempel mobilitet, og kontakt og samarbeid med andre regioner.

Stiavhengighet kan føre til en form for determinisme, og rent teoretisk så innebærer det at alt er forutbestemt, ingenting kan endres. I praksis ser man at virkeligheten er langt mer kompleks. Men tradisjoner og historiske valg har utvilsomt innvirkning på hvilke valgmuligheter man har, eller ser at man har, og hvilke valg som faktisk gjøres.

I hypotesen om det er ulikheter i legitimiteten til det regionale folkevalgte nivået i Norge og Sverige, tar vi utgangspunkt i teorier om legitimitet. Legitimitet knyttet til det å styre, lede og beslutte på vegne av flere, oppnås dersom flertallet oppfatter dette som rettmessig styring, noe som innebærer at de styrende har autoritet fra de som styres. Begrepet legitimitet er i denne sammenheng den prosess eller det «bånd» som et sosialt system rettferdiggjøres gjennom av sine medlemmer, slik at de styrende gis rett til å utøve makt av de styrte. (Jusleksikon.no, 2016). «Demokratisk legitimitet» er knyttet til det å styre etter flertallets ønske. Med grunnlag

i Webers kategorier om tradisjonell og legal-rasjonell legitimitet analyserer vi det regionale forvaltningsnivåets legitimitet ut i fra i hvilken grad det er gitt autoritet til å styre gjennom tillit i befolkningen, opplevelse av identitet, samt gjennom lover og regler (Weber, 1971). Vi velger å operasjonalisere en del faktorer for å kunne måle og analysere legitimiteten, og sammenligne disse mellom de to landene.

I analysene av befolkningens identitet til regioner og områder presenterer vi teorier om nasjonalisme i betydningen av grenser, og samsvar mellom de politiske og nasjonale grensene. Nasjonalisme er et begrep vi at utgangspunkt i når det gjelder spørsmålet om EUs betydning i utvikling av regional identitet i Sverige. Ordet «nasjonalisme» er brukt i mange sammenhenger, og ofte som et negativt ladet begrep. Men det kan også oppfattes som et politisk prinsipp: Prinsippet om at politiske og nasjonale grenser samsvarer (Gellner, 1990). «Nasjon» har også mange definisjoner, og det er ingen fullstendig og fullt akseptert definisjon av ordet. Men i mange tilfeller er felles kultur, språk og historie satt som kriterier for å kunne kalle en geografisk enhet for en nasjon. Andre legger til kriterier som fellesskap knyttet til å bygge nasjonen, selve opplevelsen av fellesskapet, ideologi og kulturell doktrine, og en sosial og politisk bevegelse for å realisere nasjonen (Smith, 1991). Nasjonalisme, som bevegelse, eller følelse, kan oppstå på bakgrunn av en følelse av «krenkelse» når prinsippet om samsvar mellom politiske og nasjonale grenser brytes. (Gellner, 1990). «Nasjonalstat ideen» kombinerer makt og politikkutøvelse innenfor et avgrenset geografisk område hvor språk, kultur og identitet samler befolkningen innenfor området.

3. Metode

I dette kapitlet vil vi gjøre rede for metoden vi har lagt til grunn for å belyse problemstillingen, prosessen, og de valg og avgrensningene vi har tatt underveis. Vi vil også drøfte hvilke utfordringer som er knyttet til vårt undersøkelsesopplegg, og se dette i sammenheng med forskningsprinsipper om kildebruk, om pålitelighet og relevans.

Da vi startet arbeidet med masteroppgaven var det ut i fra faglig interesse for temaer innenfor det regionale politisk og/eller administrative nivå der vi kan sammenligne to land; hhv. Norge og Sverige. Vi hadde opprinnelig en ide om å se på politikk knyttet til distriktsutvikling i Norge og Sverige, og forsøke å komme frem til hva som kan forventes i fremtidig distriktsutvikling. Vi så dokumenter som kunne tilsi et skifte både i Sverige (mer vekt på landsbyutvikling) og Norge (økt sentralisering), men vi hadde utfordringer i å finne data som belyste dette. Mens vi arbeidet med datainnhenting, så vi imidlertid at det var ulike utviklingstrekk når det gjaldt regionalpolitikken i de to landene, og dette fant vi interessant. Interessen ble forsterket idet dette er et tema som var aktuelt også i jobbsammenheng. Vi deltok på det tidspunktet begge i en arbeidsgruppe i regi av Østlandsamarbeidet som skulle se på regionreformen i Norge. Det at vi har vært involvert i jobbrelevante prosesser knyttet til tematikken i denne oppgaven, er både en styrke og en svakhet. Styrken er at man har et godt kunnskaps- og erfaringsgrunnlag. Svakheten er nærheten til feltet, og at man ikke får den distansen man skal ha når man analyserer og fortolker. Dette har vi vært veldig bevisste på, og det må tilføyes at ingen av oss arbeider med tematikken eller innenfor dette feltet til daglig. Vi mener at vår bruk av hermeneutisk analyse også bidrar til å redusere problemer knyttet til det å ha subjektive meninger og forståelse som man tar med seg inn i analysene.

Tematikken vi kom fram til i oppgaven var den regionale policyutviklingen i henholdsvis Norge og Sverige, og mulige forskjeller og «skifter» i regionalpolitikken. Utgangspunktet var å studere nåværende policy og skifter som innebar at man kunne se at de to landene hadde beveget seg i ulike retninger, og hvordan dette vil påvirke utviklingen fremover. Og vi ønsket å studere dette ved sammenlikne to enheter på regionnivå, hhv. et fylke og län.

I gjennomgangen av litteratur, offentlige utredninger og policydokumenter fant vi lite som kunne underbygge en antakelse om endringer i policy som kunne bygge opp under en problemstilling om at det er store forskjeller mellom de regionale nivåene. Men vi fant indikasjoner på at det var noen skiller, herunder gjaldt dette regionaliseringen i de to landene.

Når det gjelder metodevalg, det vil si veien vi har fulgt frem til et mål, har vi gjort ulike avveininger. Vi skriver en oppgave innenfor samfunnsvitenskapen, og i samfunnsvitenskapelig metode blir veien mot målet å velge de fremgangsmåtene som best kan belyse det fenomenet man vil undersøke, vurdere konsekvensene av de valgene man tar, og hvordan man kan sannsynliggjøre de eller den hypotesen(e) som ligger til grunn for forskningen.

Den problemstillingen vi etter hvert kom frem til, var å belyse ulikhetene i regionalisering i Norge og Sverige. Dette er en komparativ analyse. Noen vil mene at all samfunnsvitenskapelig analyse handler om komparasjon, og at begrepet «komparativ» derfor er overflødig. Vi mener imidlertid at komparativ metode kan brukes når vi foretar slike eksplisitte sammenlikninger som vi gjør. Man kan skille mellom ulike typer av komparative metoder. Vår studie er både en beskrivende studie og en forklarende studie. Vi beskriver de politiske regionale forvaltningsnivåene i de to landene, men analyserer også hvordan et fenomen («regionalisering») oppstår og har utviklet seg i to land, og vi relaterer analysene til ulike eksisterende teorier.

Det er mange utfordringer knyttet til komparative studier, herunder å finne pålitelige og relevante data som belyser det samme fenomenet. Ved kvantitative undersøkelser vil det ofte være velutviklede statistiske metoder som bidrar til å redusere feilkilder og kvalitetssikre de data som analyseres. I denne oppgaven er det imidlertid dokumenter som utgjør datakildene. Vi har lagt opp til en kvalitativ undersøkelse med omfattende innholdsanalyse av ulike typer av dokumenter, både fra svensk og norsk side. Hvordan kan vi være sikre på at dokumentene belyser de samme fenomenene? Det man analyserer preges jo gjerne av omgivelsene og kultur, og krever en fortolkning fra vår side. I fortolkning av helheten og innholdet så har man sin egen forståelse og antakelser som et utgangspunkt. Man har en «for-forståelse» og noen forutsetninger om helheten. Når vi fortolker, slik vi gjør i denne oppgaven, kan man se vår studie som en hermeneutisk faktorstudie-/analyse.

Vi har fremmet fem hypoteser som vi antar kan bidra til å forklare forskjellene, og som vi enten har funnet støtte i, eller som ser har liten forklaringskraft. Vi tolker hver av de enkelte faktorene/hypotesene for å få en helhetlig analyse av fenomenet. Hver hypotese og faktor er deler av en helhet; de skal beskrive og gi en forståelse av hva som er ulikheter mellom regionaliseringen (men også likheter), og hvorfor man finner ulikheter i regionalisering i Norge og Sverige. Dette kan ses som en form for hermeneutisk metodisk tilnærming. Hermeneutikk er en metode som skal gi oss økt forståelse gjennom tolkning. Grunnlaget for

det som kalles den «hermeneutiske sirkelen» omhandler i utgangspunktet selve fortolkningsprosessen der man er i en «sirkel» mellom forståelse, sin for-forståelse og fortolkning. Dette beskrev vi innledningsvis i kapittelet, hvor vi fremholdt at selve den hermeneutiske metoden bidrar til å redusere problemer knyttet til nærheten til temaet vi analyserer. Vår fortolkning gjelder både materialet vi går inn i, og fortolkningen av hypotesene enkeltvis, og hvordan vi ser disse i sammenheng for å belyse problemstillingen. Man tolker alt materiale i sammenheng, og vil gjennom dette få nye forståelser og nye antagelser om del og helhet. Gjennom tolkninger skapes nye meninger, og det skjer gjennom en «sirkelbevegelse» mellom del og helhet. Sammenlikning er et sentralt element i prosessen med å forstå, og slik sett kan en komparativ analyse bidra til et nytt perspektiv når det gjelder årsakene til regionalisering. Det må tilføyes at vi analyserer hypotesene atskilt, og hver av disse er faktoranalyser, men det er selvfølgelig sammenheng mellom de fem hypotesene. Faktorene kan foregå parallelt og følge av hverandre.

Det må også nevnes at det er flere metodiske problemer med å analysere effekter av regional utvikling. Fraværet av en kontrollgruppe, det at man ikke kan isolere effektene og kontrollere omgivelsene, samt problemet med å skille strukturelle og sykliske endringer, bidrar til å gjøre oppgaven krevende (Edvardsen, 2004). I den type analyse vi gjør kan man ikke finne entydige svar og kausale forklaringer, men man kan vise tendenser og mønstre som kan underbygge forklaringer på regionalisering.

Det er også slik at en gjennom metode kan bidra til å redusere problemene nevnt ovenfor. Vi har bestrebet oss på å samle inn data som både er pålitelige og relevante, og har i stor grad tatt utgangspunkt i offentlige utredninger og innstillinger, altså primær kilder, både på svensk og norsk side. Vi har samlet et forholdsvis stort materiale for å få informasjon, og vi har kategorisert og analysert innholdet. Gjennom å analysere innholdet i dokumentene, får vi kunnskap om regionaliseringen i Norge og Sverige. Innholdsanalyse er en hensiktsmessig metode for å få frem trekk ved fenomenet «regionalisering», og for å se dette i sammenheng med utviklingen over tid. Vi har sett på regionaliseringsprosesser i ulike kontekster og strukturer, og ut i fra en romlig betydning (regional, nasjonal og territoriell ramme). Det har vært viktig å bestrebe seg for å finne kilder som er relevante for å kunne belyse problemstillingen vår. Det vil alltid være en risiko forbundet med at materialet ikke er relevant og dermed ikke kan gi grunnlag for å finne svar på problemstillingen, og de hypotesene vi fremsetter. Det er derfor av stor betydning å kritisk vurdere kildene og vurdere på troverdigheten på disse. Det betyr også å vurdere de ut i fra hvilke rammer og kontekst de

er utledet fra, og hva som er opprinnelig funksjon for kildene. Dette mener vi at vi har gjort på en bevisst og grundig måte der en av kildekritikken har gått på å vurdere kildene opp imot hverandre og forskning på de ulike områdene. Dette gjelder også når vi har brukt sekundærkilder. Man bør ideelt sett og i størst mulig grad etterstrebe seg på å bruke primærkilder fordi ved bruk av sekundære kilder vil det være en fare ved at man bruker andres fortolkninger i sine analyser. Dette har vi vært bevisste på, og vi har vurdert kritisk påliteligheten ved dette materialet.

Det er imidlertid mulig å redusere sjansen for å legge feilaktige konklusjoner til grunn for egen analyse. Man kan, som nevnt, benytte flere uavhengige kilder for å belyse samme fenomen. Videre er det viktig å bruke mest mulig pålitelige kilder, og vi har derfor brukt forskningsrapporter, fagbøker og vitenskapelige artikler.

Når det gjelder data og analyse, så kunne en i større grad ha brukt kvantitative analyser. Innledningsvis hentet vi inn statistikk knyttet til befolkningsutvikling, næringsliv og arbeidsplasser. Dette for å bli bedre kjent med viktige utviklingstrekk i begge land. Det er jo slik at disse oversiktene kan bidra til å forklare utforming av policy på regionalt nivå, og sånn sett er relevant i forhold til denne oppgaven. Det at vi ikke har vektlagt dette datamaterialet i selve analysen, skyldes den tilnærmingen vi har valgt, nemlig analyse av regionalisering og regionaliseringsprosess. Operasjonaliseringen av «regionalisering» og dermed også grad av regionalisering, «måles» i denne oppgaven i økt politisk autonomi. Og vi mener dette best kan belyses gjennom dokumentanalyser. Vi kunne selvfølgelig gått inn og klassifisert saker som er til politisk behandling på regionalt folkevalgt nivå, og utarbeidet oversikter over typer og antall. Vi kunne også funnet annet tallmateriale. Men det ligger noen begrensninger knyttet til både tid og kostnader når en skriver en masteroppgave, og vi har derfor valgt å avgrense datamengden. Vi har imidlertid vektlagt den vitenskapelige tilnærmingen ved å legge opp til et strukturert og et systematisk opplegg for undersøkelsen, og som nevnt innhentet og behandlet data etter kriterier for god samfunnsvitenskapelig metode.

4. Den historiske bakgrunnen

Den første hypotesen tar utgangspunkt i den historiske utviklingen i Norge og Sverige. Vi går tidsmessig langt tilbake i tid, og vi mener at det er hensiktsmessig å sette en grense ved den historiske utviklingen frem til andre verdenskrig. Dette er fordi at man etter 1945 har en viktig historisk komponent i policyutviklingen, spesielt i Norge i forbindelse med gjenoppbyggingen etter krigen. Dette vil være grunnlag for drøfting i neste kapittel.

Her vil vi ta utgangspunkt i følgende hypotese: Skillet mellom grad av regionalisering i Norge og Sverige kan forklares på bakgrunn av den historiske utviklingen i de to landene.

Vi vil analysere spørsmålet om i hvor stor grad historien kan bidra til å forklare hvorfor en ser større grad av regionalisering i Sverige enn i Norge. Vi vil skissere den historiske bakgrunnen og utviklingen knyttet til fylker og län. Senere i oppgaven kommer vi nærmere inn på temaer om stedsidentitet og kultur, som må ses i sammenheng med historie og tradisjoner, og som derfor bygger videre på tematikken som vi her drar opp. I dette kapitlet vil vi imidlertid ha en mer overordnet tilnærming som knyttes til det organisatoriske og geografiske aspektet. Vi vil ta for oss hvert av de to landene, før vi til slutt sammenlikner og vurderer hvor stor forklaringskraft historien og «oppgåtte stier» kan ha.

I våre analyser av hvordan den historiske utviklingen i de to landene (om mulig) kan forklare ulikheter i regionalisering, vil vi ta utgangspunkt teorier om stiavhengighet (vi viser til teorikapitlet hvor dette er nærmere omtalt).

4.1 Regionalisering i Norge i et historisk perspektiv

Man kan se konturene av et regionalt styringsnivå i Norge helt tilbake til slutten av 800-tallet. Landet var oppdelt i omkring 20 herreder eller fylkir som var styrt av høvdinger eller småkonger. I 872 blir Norge samlet til ett rike og herredene blir endret fra mer «bottom-up» organisasjoner til å bli redskaper for statsmakten (Amdam, Halvorsen og Bakke, 2014) I Snorres kongesagaer er det beskrevet hvordan det ble innført styringsordninger med fylkesjarler. Disse skulle være representanter for kongemakten i regionene i de mindre lokalsamfunnene (Hansen, 2008).

I 1319 gikk Norge inn i union med Danmark og man fikk en oppdeling av landet med fire hovedlen (Akershus, Båhus, Bergenshus og Tronhjem), i tillegg ble det en del smålen.

Fylkene, eller lenene, var en viktig del i den videre nasjonsbyggingen og det var relativt stor grad av selvstendighet innad i det enkelte len³.

På 1660-tallet ble amtsordningen innført, og dette erstattet den tidligere lensordningen. Etter forordning fra 1662 skulle lenene kalles amt, og fogderier som var administrasjonsområder under amtene. Med denne ordningen ble Norge fordelt i 16 amt. Gjennom amtsordningen ble det større konsentrasjon av makt til de regionale styringsorganene og amtmennene ble representanter for kongen, regulert gjennom en egen amtmannsinstruks. Gjennom denne instruks ble amtmannens rolle mer tydelig avgrenset til å være en statlig administrator, og ikke en politisk rolle (Hansen, 2008). Amtmannsordningen kan ses som utgangspunktet for det fylkesmannsembetet man har i dag, som har en rolle og funksjon som statlige myndigheters «forlengede arm» ute i regionene.

I 1837 ble formannskapslovene vedtatt; en for byer og en for de øvrige deler av landet. Gjennom disse lovene ble det opprettet folkevalgte bykommuner og herredskommuner, der bykommunene fikk noen flere fullmakter enn herredskommunene. I landkommunene ble det etablert egne amtskommuner som skulle ivareta en del felles oppgaver for flere kommuner. På den måten kan man se begynnelsen på en utvikling av både demokratiske styringsorganer i fylker og amtsordningen som starten av fylkesmannsembetet. I perioden fra 1850 ble amtene tillagt flere oppgaver, blant annet veivesen, helsevesen og ansvar for landbruksskoler. I 1919 fikk amtene endret navn til fylker, amtstingene ble til fylkesting og amtsmannen ble fylkesmann (Amdam et.al. 2014).

Etter innføringen av formannsskapslovene i 1837 har man som tidligere nevnt sett en utvikling av to styringsordninger på regionnivå i Norge. Man fikk det folkevalgte fylkesnivået og den regionale amtsordningen. I perioden før innføringen av formannskapslovene var amtene styrt av statens representant som var amtsmannen. Men etter 1837 og gjennom opprettelsen av Amtstinget i 1838, fikk man et demokratisk organ som var sammensatt av ordførere i amtets herreder og administrert av amtsmannen. Fylkeskommunen ble en slags felles kommune for enkeltkommuner i herredene, der den enkelte kommune utnevnte sine representanter til et fylkes – eller amtsting. Det var et indirekte demokrati. Slik ble dette fylkesorganet opprettet for å kunne ivareta det de enkelte herredskommunene ikke kunne klare selv av oppgaver. Bykommunene ble ikke innlemmet i fylkeskommunen, fordi man

³ «Len» ble brukt som betegnelse på de norske fylkene i denne perioden.

antok at dette var kommuner som kunne ivareta sine oppgaver selv (Amdam et.al., 2014). Blindheim (2013) beskriver utviklingen slik:

...fylkeskommunen kan sies å ha utviklet seg fra å være et hjelpeorgan for det som den gang ble kalt primærkommunene, til å bli et selvstendig og fullverdig politisk administrativt nivå i vårt styringssystem. (Blindheim 2013, s. 20)

Den fylkesinndelingen man har i Norge i dag er i all hovedsak den samme som man hadde i 1844 med inndelingen i 20 amt. Den eneste endringen i fylkesinndelingen etter dette er innlemmingen av Bergen i Hordaland fylkeskommune i 1972 og noen mindre grensejusteringer fylkene imellom (Blindheim, 2013).

4.2 Regionalisering i Sverige i et historisk perspektiv

Det svenske systemet med inndeling i län oppsto allerede i middelalderen, i form av «landskap»; områder med politisk selvstyre. Landskapene kan opprinnelig grupperes i landsdeler, som Götaland, Svealand, Norrland og Österland. På 1300-tallet ble betegnelsen län brukt om forvaltningsområdene i Sverige. Landskap vokste fram med byen som kjerne, og grensene mellom landskapene oppsto på bakgrunn av naturgitte forhold. Innenfor et landskap var det en stor grad av kulturell homogenitet og felles næringsgrunnlag (Kåpe, 2006). Ser en på Västra Götaland, som vi kommer tilbake til, var deler av dagens län innlemmet i et landskap som omfattet Värmland, Närke og Södermanland. (Nilsson, Aronssen & Norell, 2012).

Länsstyrelsen er utviklet på bakgrunn av 1500-tallets «ståthållarvesen». Den nåværende ordningen og dagens läsinndeling har sin opprinnelse fra 1634, og landskapene mistet da sin administrative og forvaltningsmessige funksjon, men de har fremdeles offisielle «våpen». I det svenske kongehuset bærer prins og prinsesser hertug titler knyttet til tidligere landskap. Kronprinsesse Victoria bærer for eksempel tittelen hertuginne av Västergötaland (Store Norske leksikon, 2016). Sverige har altså hatt to parallelle regionale inndelinger: län og landskap. Som vi har sett er det slik at landskapenes geografiske grenser ikke samsvarer fullt ut med länenes grenser. Mens landskapene oppsto «nedenfra» ble länene organisert ovenfra, av sentralmakten (Kåpe, 2006). Länene var et uttrykk for sentralmaktens inndeling for å kreve inn skatter og utføre forvaltningsmessige oppgaver.

I 1634 ble Sverige inndelt i forvaltningsområder, 23 «hövdingdömer» eller län. 12 av disse tilhørte Sverige slik vi kjenner det i dag. De øvrige hørte til dagens Finland og østersjølandene. Länsinndelingen omfattet etter hvert områder som var erobret fra Danmark-Norge på midten av 1600-tallet: Jämtland, Härjedalen, Gotland, Blekinge, Skåne, Halland og Bohuslän. I påfølgende år skjedde flere endringer i styringsstruktur og forvaltningen i Sverige. Karl XI s enevælde (1680) påvirket länsstyrelsen, da han gjennomførte flere reformer som medførte en sterk kongemakt og en sterk militærmakt. Videre ble länsinnretningen påvirket under «frihetstiden» da makten gikk ble overført fra konge til riksdagen (Länsstyrelsen i Jönköping, 2016).

I 1720 hadde Sverige 20 län, i tillegg til Hertugdømmet. All statlig forvaltning i länene lå under landshövdingen. Länsinndelingen har, bortsett fra mindre justeringer bestått siden år 1810 da Jämtlands län og Norrbottens län ble opprettet. (Finansdepartementet, 2004).

Gjennom kommunelovene i 1862, ble Sverige for første gang inndelt i kommuner. De nærmere 2400 landskommunene var av varierende størrelse, både når det gjaldt geografi og folkemengde. I distriktene ble det opprettet kommuner ut fra alle «sokn» (opprinnelig oppsto disse på bakgrunn av kirke og menighet), og byene og tettstedene utgjorde egne kommuner (Kåpe, 2006). Lovene ga videre länene en ny form for selvstyre, landsting, som skulle bidra til at länene fikk bedre muligheter til å fremme regional utvikling. Landstingene skulle håndtere oppgaver som var for store for primærkommunene. (Kåpe, 2006). Stockholm og Göteborg fikk ikke landsting, idet byer med mer enn 25 000 innbyggere var unntatt i henhold til lov (Karlsson, 2010). Malmö, Gävle, Norrköping og Helsingborg fikk etter hvert også status som landstingsfrie byer. I perioden 1950-1970 ble samtlige innlemmet i landsting, med unntak av Malmö og Göteborg som beholdt sin status frem til 1999 (Karlsson, 2010). Landstinget i Gotland opphørte i 1970 og oppgavene ble overført til Gotlands kommune. Med landstingene ble det etablert folkevalgte regionale organ som skulle balansere den sentraliserte statsmakten. Landstingene fikk imidlertid ingen klar rolle, men skulle håndtere oppgaver som var felles innen länet (Kåpe, 2006). I 1910 ble det innført direkte valg til landstinget.

4.3 Oppsummering

Som vi har sett i denne gjennomgangen er det mange likhetstrekk i den eldre historiske utviklingen til de regionale forvaltningsnivåene i Norge og Sverige. Ut i fra historien i begge landene ser man at det er historiske grenser som går forut for de grensene som vi har kjenner som dagens fylker og län.

I Norge har man hatt inndelinger og sammenslåinger med len, og amt, fra perioden etter 1660. Den regioninndelingen man har i dag er nesten identisk med det som ble til i perioden etter 1838. Som vi tidligere har beskrevet så har grunnlaget for de regionale forvaltningsorganene man har i Norge fulgt to forskjellige regionaliseringsprosesser; hhv en top-down prosess der staten har delegert myndighet til det regionale nivået (fylkesmannsembetet), og i en bottom-up prosess som ligger til grunn for det folkevalgte nivået. Man kan se lignende prosesser på region-nivå i Sverige.

Vi har vanskelig for å se at det er den historiske utviklingen i Norge og Sverige som analytisk kan forklare endringer i regionaliseringen i de to landene. Vi finner mange likhetstrekk mellom landene i de historiske prosessene, det gjelder også hvordan man innenfor i hvert av landene kan se fragmentering mellom de regionale forvaltningsenhetene.

Spørsmålet man kan stille er om de diskusjonene og politiske debattene man har hatt i Norge og Sverige i nyere tid som omhandler regionale reformer, kan ses som en form for historisk sti-avhengighet. Både i Sverige og Norge har man gjennom en del år hatt diskusjon knyttet til om man skal opprettholde det regionale folkevalgte nivået (i Norge; fylkesting, i Sverige landstinget). I den sammenheng er det i Sverige satt spørsmålsteget ved om den gamle territorielle inndelingen i landskap fremdeles er forankret i det svenske folk (Kåpe, 2006).

Det har vært flere forsøk på endringer i oppgave og ansvarsfordelingen mellom regionale nivåer og statlige myndigheter, samt nye regioninndelinger i Norge. Helt fra 1960-tallet er det gjennomført flere utredninger som omhandler struktur for kommuner, og etter hvert for fylkeskommunene. I flere utredninger fra Hovedkomiteen for reformer ble det laget noen hovedprinsipper for å desentralisere oppgaver myndighet og oppgaver til fylkeskommunene (hhv. i 1974 og 1988). Disse er senere vært grunnlag for blant annet Christensen-utvalget (i 1992), Oppgavefordelingsutvalget (2000) og Effektutvalget (2004). Felles for disse utredningene er at de anbefaler endringer i regioninndelingen. Men inndelingene har forblitt uforandret.

I løpet av 1970-tallet fikk dette regionale folkevalgte nivået i Norge tilført en del oppgaver og myndighet. Fylkeskommunen gikk bort fra å være en institusjon som skulle ivareta oppgaver for kommunene til å få selvstendighet som regionalt styringsnivå. I fra 1990-tallet har fylkeskommunene imidlertid mistet en del oppgaver og etter hvert fått et redusert myndighetsområde. Den siste store endringen kom i 2002 med overføringen av ansvar for spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene til staten (Amdam et.al., 2014).

I Sverige, som i Norge, har spørsmålet om en ny läns og landstingsinndeling vært utredet flere ganger. De første forslagene om at en del av länsstyrelsens ansvar og oppgaver skulle overføres til landstingene, kom allerede på 1950-tallet. Bakgrunnen for forslagene var et ønske om mer lokal forankring av beslutninger, og demokratisk styring. De folkevalgte, med sin lokalkunnskap og regionale forankring hadde bedre forutsetning for å sikre en regional utvikling tilpasset länets forutsetninger. Länsdemokratiutredningen fremmet derfor et forslag om overføring av disse oppgavene fra stat til landsting (Justisdepartementet, 1965). Dette ble imidlertid ikke fulgt opp av regjeringen.

Det har blitt gjennomført flere utredninger og vært forslag til politiske vedtak om endringer i länene, blant annet å redusere til færre län og landsting. Som eksempler kan man trekke frem Regionutredningen (1992), Ansvarskomiteens anbefaling i 2007 om færre og større län, og i en utredning av 2010 der det på nytt ble foreslått endringer i sammensetning av län. Ingen av forslagene har medført endringer.

Men det har blitt gjennomført to reformer som resulterte i regionale sammenslåinger. Dette var på 1990-tallet da Malmöhus og Kristianstads län gikk sammen og dannet Skåne läns landsting (region Skåne) og regionen inkluderer nå også Malmö kommune. I vest-Sverige slo Skaraborgs, Älvsborgs og Bohus läns landsting seg sammen med Göteborg kommune og dannet Västra Götalands läns landsting (Västra Götalandsregionen, 2016).

Regionen «Västra Götaland» er en av regionene som har fått selvstendig ansvar for tidligere statlige oppgaver innenfor regional utvikling. Er det historiske og evolusjonære forklaringer på at denne regionen har kommet så langt i regionaliseringsprosessen? Er det en form for sti-avhengighet eller slik sett en naturlig (evolusjonær) utvikling at for eksempel vest-Sverige dannet en ny region?

Som vi har sett er det imidlertid slik at det historiske Västra Götaland omfattet et geografisk område som ikke samsvarer med dagens länsgrenser. Videre ligger grensene for landskapene langt tilbake i tid – til 1600 tallet. Grenser som opprinnelig var hensiktsmessige for handel og utvikling på den tiden, har i stor grad mistet sin relevans. Nettopp de mekanismer som ligger til grunn for evolusjonen, vil bidra til at grensene har mistet sin relevans, og bidratt til at mer livskraftige regioner oppstår på bakgrunn av behovet for funksjonelle grenser. Som vi vil komme tilbake til, er Sverige i stor grad en homogen stat, og eventuelle kulturell samhörighet og tilknytning til et område, landskap, som fantes for mange hundre år siden, må antas å ha en svært begrenset betydning. I andre deler av Europa, og verden, kan en historisk tilknytning til

et område så langt tilbake være av stor relevans når det gjelder regionalisering, men som vi ser på senere i denne oppgaven, er dette knyttet til stater som ikke kan oppfattes som «nasjonalstater» slik både Norge og Sverige er. Da anser vi det mer sannsynlig at identitet knyttet til län kan virke inn på regionaliseringsprosessen, som vi ser nærmere på i kapittel 7.

I Norge fikk man en deling mellom de to regionale forvaltningsenhetene, og i mellom disse to forvaltningsnivåene ligger det et spenningsfelt og til dels motsetninger som kan påvirke det regionale folkevalgtes legitimitet, og som igjen kan være et grunnlag for regionaliseringen her i landet. Temaet knyttet til legitimitet kommer vi inn på i kapittel 7. De regionale inndelingene man fikk i Norge etter sammenslåingene i perioden fra 1660 kan ha medført en oppdeling en fragmentering som ikke er funksjonell, og som blir oppfattet som vilkårlig. Inndelingene er ikke funksjonelle ut i fra utviklingen av arbeidsmarkeder og næringsliv, og mobilitet i dag. En annen faktor kan være hvordan befolkningens identitet er knyttet til de historiske og kulturelle regionene. Når endringer i regioninndelinger og oppgaver til regionale organer komme opp til debatt vil eldre identiteter kunne «våkne til liv» igjen og gi grunnlag for felles regional identitetsfølelse. Dette er et tema som vi vil drøfte under temaet om regionenes legitimitet i kapittel 7.

5. Statlig politikkutforming

I dette kapitlet vil vi se nærmere på en hypotese om at skillet mellom grad av regionalisering i Norge og Sverige kan forklares på bakgrunn av ulikheter i politikkutformingen når det gjelder distrikts og regionalpolitikken, også før Sverige ble medlem av EU. Vi tar utgangspunkt i en antagelse om at skillet mellom regionalisering i Norge og Sverige er en konsekvens av den sentrale politikkutformingen. Vi vil beskrive utviklingen i den norske og svenske distrikts og regionalpolitikken med hovedvekt på perioden etter 2. verdenskrig, og analyserer dette ut i fra en begrepsforståelse der man skiller mellom den lille og den store politikken.

5.1 Den store og den lille regionalpolitikken

Regionalpolitikken som har vært ført fra de norske og svenske myndigheters side, har konsekvenser for regionene på flere måter. Direkte finansiell støtte til regioner som har et dårlig næringsmessig utgangspunkt bidrar til å utjevne regionale forskjeller. Samtidig vil regionenes rolle, og muligheter til å selv påvirke egne muligheter og valg, avhenge av politikkutformingen. Sentralisert styrt støtte med tydelige føringer på bruk av virkemidler, vil for eksempel ikke bidra til regionalisering, i den forstand at regionalisering handler om å ha politisk autonomi for det regionale folkevalgte nivå. Støtte som bidrar til utvikling ut fra regionenes egne forutsetninger, gir en bredere ramme for regional utvikling, og rom for regional medbestemmelse. Slik sett er det interessant å analysere den sentrale politikkutformingen i Norge og Sverige, for om mulig å avdekke forskjellig tilnærming til regionalpolitikken. Vi mener vektlegging av en «bred» regionalpolitikk fremfor en «smal» politikk i større grad tilrettelegger for regionalisering, fremfor å vektlegge tiltak knyttet til den «smale» politikken. Dette fordi det gir regionen et grunnlag for en rolle som utviklingsaktør, og mulighet til å fremme helhetlige tiltak for å skape regional utvikling. Det legges opp til at regionene får en reell medvirkning.

Regionalpolitikk er definert og omtalt på ulike måter. I Stortingsmelding nr. 29 (1988-89) står det at «Med regionalpolitikk menes den samlede offentlige innsats for å fremme geografisk likevekt og trygge levekår i alle deler av landet» (Kommunal og arbeidsdepartementet, 1988-89, s. 5). I EU sammenheng er begrepet regionalpolitikk knyttet til økonomisk og sosial samhörighet, med vekt på å redusere regionale forskjeller (Indset, Botheim, Haarstad & Lassen, 2005). I Norge og Sverige kan vi se at begrepet «regionalpolitikk» er brukt på ulike måter. I Sverige er det sagt at man begrepsmessig gikk fra å føre en «lokaliseringspolitikk» til

en regionalpolitikk når man gikk fra å innrette støtten til bedrifter og tiltak rettet mot utvalgte områder, til å ha en politikk rettet mot økt velferd i hele landet. Strategien ble å styre mot økt velferd for hele Sverige. Det er bare et mindre antall sektorpolitikker som har eksplisitte regionalpolitiske formål, men i tillegg er det et stort antall politikkområder som har et tydelig regionalt eller distriktsmessig mønster i sine aktiviteter. All statlig politikk har regionale konsekvenser og kan dermed oppfattes som regionalpolitikk i en viss forstand.

Går man inn på begrepene den «store» (brede) eller «lille» (smale) regionalpolitikken, er det gitt forskjellige definisjoner av begrepene. Men mange sidestiller den lille regionalpolitikken med lokaliseringsstøtten som ble gitt i Sverige, og den store er den som blir utformet for å utjevne den økonomiske forskjellen i landet som helhet, det vil si i tråd med begrepet regionalpolitikk brukt i EU. I denne oppgaven velger vi å se den lille (eller smale) politikken som foretaksstøtte og andre virkemidler som rettes mot regioner – distrikter med utfordringer knyttet til utflytting, økonomisk vekst og utvikling. I Norge har man blant annet eksempler på støtte som gis til «bedrifter i det distriktspolitiske virkeområdet, tiltakssonen for Nord-Norge, internasjonalt samarbeid på regional nivå og innsats for å utvikle enda meir attraktive lokalsamfunn i alle delar av landet» (Regjeringa,no, 2014).

I Sverige har den lille regionalpolitikken utløst lokaliseringsstøtte i ulike stønadsområder, og dette tilsvarer noe av det samme som distriktsstøtte i Norge. En kan si at den smale regionalpolitikken er den tilleggsinnsatsen som gjøres med sikte på næringsutvikling og levekår i distriktene, og består av distriktspolitikken på Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) budsjett pluss andre særlige distriktsmessige innsatser innen andre politikkområder. Dette omtales i Norge ofte i statsbudsjettet som Kommunal og regionaldepartementets programkomite 13.50 (Utredning fra Effektutvalget, 2004).

Den store (eller brede) regionalpolitikken, er den som søker en utvikling for hele landet. Den brede regionalpolitikken innebærer en helhetlig tilnærming, der byer og distrikter blir sett under ett. Regionalpolitikk er den offentlige innsatsen for å utvikle vekstkraftige regioner og sikre likeverdige levekår i alle deler av landet. Summen av statens regionale politikk kan kalles den store, eller brede, regionalpolitikken. Det er fokus på de romlige fordelingsmønstrene og omfatter i utgangspunktet alle næringer og sektorer (Europautredningen, 2012, s. 515). Hensikten er å få til en fordeling mellom regionene i landet og ta hensyn til mulighetene og de begrensningene den enkelte region har.

5.2 Norsk og svensk regionalpolitikk – i et historisk perspektiv

Ser vi på samfunnsutviklingen i Norge, har distrikts- og regionalpolitikken vært en viktig del av den statlige politikken siden 2. verdenskrig. Fokuset har vært rettet mot hvordan man skal bruke distriktenes og regionenes ressurser, og hvordan kan ressursene fordeles.

Norske distriktspolitikk med det innholdet man kjenner i dag, ble utviklet etter 2. verdenskrig og utover på 1950-tallet. Bakgrunnen var oppbyggingen av Nord-Norge (men også andre deler av landet) etter 2. verdenskrig, og i begynnelsen var det den politisk vedtatte utbyggingsplanen for fysisk infrastruktur og kunnskapsstruktur som ble vedtatt i 1951 (Kommunal og regionaldepartementet, 2013).

Distriktenes utbyggingsfond ble etablert i 1961. I denne perioden var det størst fokus på industriutbygging og den fysiske infrastrukturen i distriktene som et viktig utgangspunkt for vekst, både økonomisk og ut i fra et generelt velferdsperspektiv. En rask industribygging var en viktig strategi for å nå målsettingen om vekst og utvikling, og man ønsket derfor å utvikle sterke industriregioner. Distriktenes utbyggingsfond hadde en viktig rolle i denne nye politikken der man «ville kombinere modernisering og økonomisk vekst med regional balanse» (Kommunal og regionaldepartementet, 2013, s. 14). Distriktenes utbyggingsfond ble senere en del av Statens nærings – og utviklingsfond (SND), og fra 2004 en del av Innovasjon Norge.

I denne perioden med fokus på å gjenreise landet var det en regionalpolitikk som tydelig var rettet mot distriktene. Og distriktene var i hovedsak å forstå som områdene i Nord-Norge. Men utover på 1960-tallet ble det flere områder som ble definert som distrikter og «utsatte» periferiområder, og derigjennom kunne få støttetiltak til investeringer (gjennom lån). Fokuset på distriktene og offentlige støtteordninger hadde stor politisk enighet på tvers av partigrensene. Det store fokuset på gjenoppbyggingspolitikk og innsats for distriktene holdt seg frem til 1970-tallet.

I Sverige hadde man frem til på 1930-tallet ingen regionalpolitikk. Det fantes selvfølgelig utfordringer knyttet til arbeidsmarkedet, sosial problemstillinger etc., og disse kunne gi ulike utslag i ulike regioner, men dette ble sett på som generelle sosiale og økonomiske problemer som kunne løses med økonomisk vekst (Nilsson, 2012).

Som andre europeiske land opplevde Sverige en periode med lavkonjunktur på 1930-tallet. I denne perioden opplevde skognæringen i Norrland en betydelig nedgang, som resulterte i

nedlegging av sagbruk og økt arbeidsledighet. Dette ble imidlertid ikke sett som et regionalt problem, men som et bransjeproblem som fikk spesielt store konsekvenser i en del av landet. For å demme opp for nedgangen innen industrien i Norrland, kjøpte staten opp sagbruk, og opprettet i 1941 Statens skogsindustrier for å drive anleggene. Også innenfor annen industri i Nord- Sverige grep staten inn. Norrlandskommittén som ble opprettet i 1944, skulle komme med forslag til tiltak som kunne fremme de ulike industriers konkurransekraft i Norrland. Norrland ble sett på som “periferien” som utviklet råvarer, som ble foredlet og eksportert fra andre deler av landet (Nilsson, 2012). I kjølvannet av komiteens arbeid, kom det flere forslag om at staten måtte medvirke til at virksomheter etablerte seg i Norrland, slik at en fikk stoppet avfolkningen.

Etter andre verdenskrig var den industrielle utviklingen i Sverige i en slik vekst, at det bidro til bedre levekår for befolkningen, og en så dermed ikke behov for en aktiv distriktpolitikk. Dette i motsetning til Norge, hvor det som en følge av et fokus på gjenoppbygging av landet, ble fokusert på områder i Nord-Norge, og behovet for å stimulere til økonomisk vekst i den delen av landet. I Sverige ble økonomisk vekst i etterkrigstiden sett i sammenheng med vekst i byene, modernisering og overgang til bedre levekår (Statistisk Sentralbyrå 2005). Til tross for Norrlandskomiteens anbefalinger ble det ikke satt inn politiske virkemidler som kunne demme opp for sysselsettingsnedgangen innen skogbruket. I Norge, hvor landbruket historisk sett står sterkt, ble det satt inn omfattende jordbrukspolitiske tiltak for å bremse fraflytting. Men Sverige hadde ikke samme sterk distriktpolitisk profil på sine tiltak. Det overordnede politiske målet i Sverige var økonomisk vekst. Utfordringen var å utforme en politikk som stimulerer økonomisk vekst uten at det ble for store regionale forskjeller. Samtidig ble lokaliseringspolitikken brukt for å begrense de regionale forskjellene som kom som en følge av den økonomiske veksten (Nilsson, 2012).

Industriens utvikling bidro til urbaniseringen over hele Sverige. Men når økonomien stagnerte og arbeidsledigheten steg i byene, forsterket den økonomiske situasjonen fraflyttingen fra distriktene. På 1960- tallet startet et utredningsarbeid for å finne virkemidler og tiltak som kunne bremse utviklingen. En så på sosiale, økonomiske og forsvarspolitiske faktorer som bygget opp om behovet for en statlig lokaliseringpolitikk. Det ble foreslått at staten skulle bidra med informasjon og rådgivning overfor næringslivet, med det mål å få bedrifter til å etablere seg i Norrland. Samarbeid mellom stat og næringsliv skulle styrkes. Økonomisk støtte til næringslivet var først aktuelt dersom rådgivningen ikke førte frem (Nilsson, 2012). En ønsket ikke bare å bremse fraflyttingen fra distriktene, men også svekke tilveksten i byene,

idet utbygging av infrastruktur og kollektive servicetilbud hadde sakkert akterut (Statistisk Sentralbyrå, 2005). I 1964 la den svenske regjeringen frem en proposisjon om et femårig forsøk knyttet til lokaliseringspolitikk, med det mål å bremse utflyttingen fra distriktene. Men den statlige politikken var motsetningsfull: På den ene siden var arbeidskraften ønsket i byene der det var økonomisk vekst, på den annen side prøvde en å stimulere bedrifter til å slå seg ned i distriktene (Nilsson, 2012).

I Sverige ble det på slutten av 60-tallet fokus på å erstatte «lokaliseringspolitikk» med «regionalpolitikk». I en svensk offentlig utredning, 1969: 49 Lokaliserings og regionalpolitikk, ble det anbefalt å erstatte lokaliseringspolitikken med en landsomfattende regionalpolitikk. Regionalpolitikken skulle bidra til en bedre regional balanse, og økonomisk og sosial utjevning. Politikken fikk en tydelig velferdspolitisk dimensjon (Nilsson, 2012). I utredningen sies det at:

...riket i stödhänseende indelas i tre delar, nämligen i: “ a)Et “alment stødsområde”, det “norra stødsområde”, b) utvalgte prioriteringsområder innenfor “Norrlands inland och Norrbottens kustland, c)samt øvrige deler av riket. (Inrikesdepartementet,1969, s.15).

I utredningen ble det også anbefalt å trekke lærdom av hva som er gjort i andre land når det kommer til lokaliseringspolitikk. Et tiltak som ble trukket frem i den sammenheng var utbygging av industrisentra i statlig regi. I Sverige ble dette prøvd ut noen år senere. I første omgang ble det etablert industrisentre i Lycksele og Strömsund. Forsøkene ble gjort permanente i 1975 og antallet industrisentre økte til åtte, før satsningen ble avviklet i 1990. Målsettingen om å skape 300 arbeidsplasser var ikke oppnådd (Nilsson, 2012). Bakgrunnen for at Sverige gikk fra en lokaliseringspolitikk til regionalpolitikk, må ses i sammenheng med den økonomiske utviklingen i Sverige. På 1970- tallet var den regionale økonomiske ubalansen sterkt redusert. Det var befolkningsnedgang i Norrland og sysselsettingen innenfor industrien vokste i de områdene som fikk regional støtte. Strategien ble å styre mot økt velferd for hele Sverige. Men så kom oljekrisen og en periode med økonomisk lavkonjunktur, og man så en fremvekst av lokale strukturproblem.

Det må imidlertid bemerkes at selv om man i Sverige, uttalte at man gikk fra aktiv lokaliseringspolitikk til regionalpolitikk, var ikke skillet så stort i praksis (Nilsson, 2012). Fremdeles var virkemidlene ulike former for statlig økonomisk støtte som skulle bidra til flere bedriftsetableringer og vekst i Nord Sverige. Et eksempel på dette var Proposisjon 1973:95, en proposisjon om transportstønad som regionalpolitisk virkemiddel, som ble forelagt den

svenske Riksdagen. Transportkostnadene for virksomhetene nord i Sverige bidro til at disse ikke kunne konkurrere på samme vilkår som virksomhetene i midtre og sørlige Sverige. Derfor ble det forslått transportstøtte til jernbane og lastebiler innenfor det “almene stødsområde”. Transportstøtten som virkemiddel skulle bidra til en vekst i markedet for virksomheter innenfor stønadsområdet (Nilsson, 2012). Fremdeles var virkemidlene ulike former for statlig økonomisk støtte som skulle bidra til flere bedriftsetableringer og vekst i Nord Sverige.

I Norge så man i løpet av 1970-årene relativt store endringer i flyttemønster, stadig mindre bosetting i perifere områder, kombinert med lavere fødselstall. Det ble i løpet av 70-tallet etablert en del distriktspolitiske virkemidler, som bl.a. regional differensierte investeringsavgifter, arbeidsgiveravgift, og regional transportstøtte. Det var et stort fokus på den «smale» regionalpolitikken, og virkemiddelbruken var sentralt styrt. I perioden 1970 til 1980 fikk man et sterkere politisk fokus på utbyggingen av velferdssektoren som en driver for å videreutvikle det norske velferdssamfunnet, også for den regionale utviklingen. Dette medførte større utbygginger av regionale utdanningsinstitusjoner, sykehus og kultur-institusjoner. I Stortingsmelding 27 (1971-72) ble skissert man også hvordan distrikts og regional planleggingen kunne smelte sammen. Dette må ses i sammenheng med etableringen av den nye fylkeskommunen som var «en selvsagt politisk og planfaglig arena for den nye integrerte planleggingen og distriktsutbyggingen» (Kommunal og regionaldepartementet, 2004, s.3). Planlegging fikk en viktig betydning, og de tidligere distriktspolitiske virkemidlene ble videreført. Fylkeskommunene fikk styre Distriktenes Utbyggingsfond (helt frem til 1993) (Kommunal og regionaldepartementet, 2004).

Man hadde i denne perioden en svært positiv befolkningsutvikling og sysselsettingen økte ute i regionene. Vektlegging av utjevning og velferd over hele landet, viser imidlertid at en også vektla en bredere regionalpolitisk tilnærming. I løpet av 1980-tallet så man i enda større grad tendenser til sentralisering og urbanisering. Disse prosessene kan i stor grad forklares ved at man fikk omstillinger og strukturendringer fra primærnæringer til sekundærnæringer, og videre til økning og vekst i tjenesteytende næringer. Fra om lag midten av 1980-tallet og utover på 90-tallet ble det større oppmerksomhet på kompetanse og stimulering av entreprenørskap, næringsklynger og spesialiseringer. Gjennom dette ble det vekst i de offentlige og private tjenestenæringene, og rasjonalisering av primærnæringen. De private og offentlige tjenestenæringene fantes i stor grad i de mest sentrale og folkerike deler av landet. Dette førte igjen til at man fikk en negativ befolkningsutvikling i distriktene, der ble også

flere bedrifter nedlagt og sysselsettingen gikk ned. Det ble et skifte i den nasjonale distriktpolitikken og endringer ved at man gikk mer bort fra en målsetting om balansert lokalisering av bedrifter og næringer, til å vektlegge at man måtte utnytte de lokale og regionale fortrinn som fantes (f.eks. særskilt kompetanse eller tradisjoner). Det ble større fokus på de utfordringene man så knyttet til uttynningen av distriktene.

I kjølvannet av oljekrisen på 70-tallet skjedde endringer i regionalpolitikken i Sverige. Det hadde skjedd en stabilisering når det gjaldt befolkning i de omtalte stønadsområdene, selv om det det langt ifra kan kalles en full utjevning. Industriens utvikling hadde imidlertid bidratt til større etterspørsel etter arbeidskraft over hele landet. Utviklingen innenfor offentlig sektor viste imidlertid at veksten i arbeidsplasser i offentlige arbeidsplasser var konsentrert til noen “orter” innenfor de ulike län (Regeringen, 1979). Og på begynnelsen av 80-tallet skjedde et viktig skifte i svensk regionalpolitikk. Mens det tidligere hadde vært en uttalt dreining fra lokaliseringspolitik til regionalpolitikk, ble det nå klart at svensk regionalpolitikk fikk en klar dreining mot den «brede» regionalpolitikken». Dette innebar også en at regionene selv fikk en større rolle i utviklingsarbeidet, men det var staten, i form av länsstyrelsen som beholdt utviklingsansvaret. I regjeringens proposisjon 1981/82:113 Program for regional utveckling och ressurshushållning, fremgikk det at den svenske regjeringen ønsket å skape ny produksjon fremfor å omfordele produksjon, og det ble foreslått at det statlige ansvaret for regionalpolitikken skulle desentraliseres, og at regionale aktører skulle få mer handlingsrom (regjeringen, 1982). “Länsstyrelserna” fikk ansvar for å vurdere om en skulle videreføre den eksisterende foretaksstøtten innen stønadsområdene; lokaliseringsstøtte, distriktsstøtte eller andre former for regional utvikling. Regjeringens rolle skulle begrense seg til å utforme rammer for stønaden, samt å fordele ressurser mellom län, en fordeling basert på hvor store utfordringer det var i de ulike län (Nilsson, 2012).

På begynnelsen av 1990-tallet var de økonomiske strukturproblemene sterkt redusert. Unntaket var Norrland hvor fraflyttingen igjen var et stort problem. Våren 1990 ble det fremmet en ny proposisjon vedrørende regionalpolitikken i Sverige: Regjeringens proposition Om regionalpolitik för 90-talet. I proposisjonen ble det skilt mellom permanente regionale problem, og problem som skyldtes regionale strukturendringer. Det ble også foreslått å begrense støtte til foretak nord i Sverige:

Det område där en nedsättning av företagens socialavgifter bör gälla föreslås ändras från att som idag omfatta Norrbottens län till att omfatta hela det föreslagna stödområdet 1.1 de delar

av Norrbottens län som inte ingår i stödområde 1 föreslås nedsättningen under en period på fem år vara hälften så stor som i stödområde 1. (Regeringen, 1990, s. 4).

Regionalpolitikk som politikk for regioner med permanente problem ble fulgt opp i proposisjonen som ble fremmet våren 1993 (Nilsson, 2012). I proposisjonen ble det foreslått en omfattende satsning på “landsbygdsutveckling”. “Glesbygdsstödet” og mindre lokaliserings- og utviklingsbidrag skulle slås sammen til en støtte for landsbygda som kunne komme “glesbygd” og landsbygdområder til gode. I proposisjonen het det også at det overordnede målet for regionalpolitikken skulle være å øke muligheten for fritt å kunne velge arbeid og bosted. Regionalpolitikken skulle bidra til å utvikle livskraftige regioner i hele landet, og en større grad av utjevning når det gjeldt både økonomiske, sosiale forhold sosial og kulturelle forhold. En kan si at regionalpolitikken gikk fra å være en geografisk fordelingspolitikk retter mot områder som trenge støtte, til å bli en vekstpolitikk for hele landet (Nilsson, 2012). Regionalpolitikken gikk fra å være er politikk som skulle løse problemer i «utsatte» regioner, til å bli en politikk som skulle understøtte nasjonale mål.

Dette nye synet preget den svenske regionalpolitikken fremover. I 1998 kom en ny regjeringsproposisjon med fokus på regionalpolitikk og vekst for hele landet: Regeringens proposition Regional tillväxt - för arbete och välfärd. Regionalpolitikken ble rettet mot utsatte områder, noe som kan ses som en videreføring av lokaliseringspolitikken, samtidig som en fremmet regional næringspolitikk som skulle sikre økonomisk vekst i hele landet:

Utgångspunkten för den regionala näringspolitiken är att den ekonomiska tillväxten i Sverige kan öka genom att den tillväxtpotential som finns i alla regioner bättre tas tillvara genom att näringspolitiken regionaliseras och anpassas till lokala och regionala förutsättningar”....

Utgångspunkten för regionalpolitiken är att den i fortsättningen måste bedrivas med än större kraft för att stödja utvecklingen i de regioner som är särskilt utsatta och ge dem förutsättningar för utveckling och tillväxt som är mer likvärdiga dem i andra regioner”.

(Näringsdepartementet, 1998, s.1).

Innflytelsen fra EU, og Sveriges EU-medlemskap hadde også en innvirkning på den nye regionalpolitikken, men det er verdt å merke seg at skifte fra «den lille» til «den store» regionalpolitikken begynte flere år før Sveriges medlemskap. Vi tar for oss EU og den betydning medlemskapet har hatt for det regionale nivå i kapittel 6.

5.3 Dagens regionalpolitikk

Som vi har sett så var den tidlige distriktspolitikken, eller «lille» regionalpolitikken, i Norge, en løsning på ulikheter og skille mellom nord og sør i landet. Dette var grunnlag for politikken frem til 1970-tallet. Men etter hvert har man sett at (de geografiske) skillelinjene har blitt en todeling mellom de (globalt) mest konkurranseutsatte næringene med mye eksport, innenfor petroleum og sjømat, langs kysten av landet, og de mer tradisjonelle næringene i innlandet av Norge. Fra det ble oppdaget olje og gass i Norge på slutten av 1960-tallet og begynnelsen på 70-tallet har man fått en stor og nasjonale svært betydningsfull næring her i landet. Dette er en stor næring som frem til nå har gitt til størst verdiskaping i landet og høy sysselsetting. De store FoU- miljøene i Norge er også konsentrert til de samme geografiske områdene der det er mest eksport av petroleum og fiske, og er i stor grad konsentrert til storbyregionene. De mer tradisjonelle næringene som man finner i innlandsområdene av landet har ikke hatt den samme veksten, og har ikke i tilsvarende grad bidratt til nasjonal verdiskaping.

I Norge har det etter hvert blitt fokusert mer på regional innovasjon, regionale næringsklynger med dertil statlige programmer for å støtte FoU og kunnskapsutvikling, for å støtte opp under den nasjonale politikken for verdiskaping.

Fylkeskommunene fikk fra begynnelsen av 2000-tallet en sterkere rolle som regional utviklingsaktør, og de fikk gjennom dette et større ansvar for forvaltningen av de regionale og distriktspolitiske virkemidlene (Kommunal og regionaldepartementet, 2013). Samtidig som tildeling av virkemidler ble lagt til et regionalt folkevalgt organ, var den sentrale detaljstyringen omfattende. Målsettingen med å legge mer ansvar til fylkeskommunen var å få en bedre regionalt tilpasset innsats og bruk av virkemidler med en forankring i regionale partnerskap. Men som vi kommer inn på i de to neste kapitlene, er det påpekt i en rekke utredninger og rapporter, at fylkeskommunen ikke tok, eller hadde mulighet til å ta, rollen som regional utviklingsaktør.

Kommunal og regionaldepartementet gir gjennom programkomite 13.50 midler til regioner der det er spesielle utfordringer. Hovedparten av disse distriktspolitiske virkemidlene overføres til fylkeskommunene som da skal ha ansvar for å prioritere og fordele i sine respektive regioner til de områdene der utfordringsbildet er størst. Overføringene til fylkeskommunene ble i løpet av årene større, men en har sett at den sittende regjeringen ikke prioriterer dette like høyt som de foregående. I Norge er også gjeninnført egne kommunale

og regionale næringsfond. Til sammen har dette gitt utgangspunkt for at en del fylkeskommuner i Norge har et noe større handlingsrom for å drive regionalt utviklingsarbeid (Kommunal og regionaldepartementet, 2014). Det må imidlertid bemerkes at midlene går til de fylker som har distriktpolitiske utfordringer slik at det ikke er midler som disponeres i alle regioner. Videre er det en del bindinger på disse midlene, slik at muligheten for å drive et helhetlig utviklingsarbeid er begrenset. Dette forsterkes ved at det skal samhandles med en sektorisert stat, som har ulike føringer og krav til rapporteringer.

I hovedtrekk kan man imidlertid se endringene og skifter i distrikts- og regionalpolitikken i etterkrigsperioden i Norge som en utvikling fra en målsetting om store vekstsenter, til etter hvert mer og et sterkere distriktsfokus. Slik sett ble mye av den «smale» regionalpolitikken videreført. Men man har også sett en endring i retning av at man ønsker en utvikling i mot sterkere regioner. Det er fremdeles nasjonal verdiskaping som er grunnlaget for distrikts og regionalpolitikken i Norge, men selve innholdet i politikken har endret seg fra 1950-tallet og frem til nå. Til grunn for politikken i dag ligger at man ønsker en balansert regional utvikling. Med tanke på bosetting er det en målsetting at man skal ha mulighet til bosetting der man ønsker, og man vil opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret (dette har vært eksplisitt på den politiske agenda fra 1970-tallet). I forhold til arbeid og sysselsetting er det fokus på å utvikle og bygge opp under de mindre, og lokale arbeidsmarkedene.

I Sverige har det de siste 15 – 20 årene vært en dreining fra sentralisert styring av regional utvikling, til desentralisering av både politikk og virkemidler. Innretningen på regionalpolitikken gikk på 1990-tallet fra foretaksstøtte til prosjektbasert politikk (Nilsson, 2012). Man så konkrete endringer i form av forsøksordningene med å endre regional ansvarsfordeling, som innebar en forsøksordning med regionalt selvstyreorgan i Skåne og Västra Götaland. I følge loven fikk landstingene i Skåne og Västra Götaland overta ansvaret for å utarbeide en strategi for länets langsiktige utvikling. Dette innebar en dreining fra sentral styring av regionpolitiske virkemidler til en desentralisering. I 2001 fremmet den svenske regjeringen proposisjonen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet. Målet for den nye politikken var å få velfungerende arbeidsmarkedsregioner «med en god servicenivå» i hele landet. De viktigste langsiktige strategiene for den nye politikken skulle være økt samordning av ulike sektorer og regional tilpasning innen ulike politikkområder. Regionale vekstprogram skulle legge grunnlaget, og det ble foreslått utviklingsfremmende tiltak som skulle fremme sterkere regioner og kommuner, «ökad kunskap och kompetens, stärkt företagsamhet och ett utvecklat entreprenörskap, lokal utveckling och attraktiva livsmiljöer samt en god

servicenivå» (Näringsdepartementet, 2001, S.1). Denne proposisjonen var den siste regionalpolitiske proposisjonen som ble lagt frem av en svensk regjering (Nilsson, 2012).

Den politikken som ble utarbeidet på slutten av 90-tallet har gitt en klar retning for den svenske regionalpolitikken, som i stadig større grad har hatt en dreining mot den «brede» regionalpolitikken, hvor hver enkelt region skal utvikle seg til det beste for landet som helhet. Denne dreiningen har medført at flere regioner og län har fått et selvstendig ansvar for regional utvikling. 3. juni 2010 vedtok riksdagen "Lagen om regionalt utviklingsansvar i vissa län" som gjelder Västra Götalandsregionen, Region Skåne, Region Gotland och Region Halland. Loven beskriver blant annet ansvaret for det regionale «tillväxtarbetet» og planlegging av infrastruktur. I dag er det kun 5 av landets 21 län hvor länsstyrelsen har hovedansvaret for å drive og samordne den regionale utviklings- og vekst politikken (Statkontoret, 2010). I län hvor det regionale utviklingsansvaret ikke er lagt til länsstyrelsen eller underlagt direkte folkevalgt nivå, er det samverknansorgan som har det regionale utviklingsansvaret.

De nasjonale strategiene for svensk regional utvikling reflekterer den utviklingen en har sett i Sverige, med en vridning fra sentralt styrt utvikling, til større vekt på regionale strategier, basert på den enkelte regions fortrinn. I «En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenørskap, och sysselsättning 2007-2013», var følgende nasjonale prioriteringer førende: Innovation och förnyelse, Kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud, Tillgänglighet samt Strategiskt gränsöverskridande samarbete. Strategien var innrettet slik at den var i tråd med de europeiske strategiske retningslinjene for strukturfondprogrammene for regional konkurransekraft og sysselsetting. Vekst ut fra regionenes forutsetninger er vektlagt, og det understrekes at dette bygger opp om den nasjonale veksten (Regeringskansliet, 2007).

I juli 2015 lanserte den svenske regjeringen en ny strategi: «En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020». Strategien viderefører de siste års utvikling med delegering av ansvar for regional utvikling til regionene.

I strategien ligger det fire prioriteringer for regional vekst frem til 2020. Disse er:

- Innovation och företagande
- Attraktiva miljöer och tillgänglighet
- Kompetensförsörjning, samt
- Internasjonellt samarbete.

Prioriteringene skal være veiledende for regionene når det gjelder gjennomføringen av regionale utviklingsstrategier. De støtter opp om regjeringens mål om å ha lavest arbeidsledighet i EU i 2020, nå de nasjonale målsettingen når det gjelder miljø- og klima og I strategien vektlegges dialogen mellom det nasjonale og regionale nivå, samtidig som regjeringen ønsker å videreutvikle virkemidler som skal bidra til regional vekst, og en tettere oppfølging av regional måloppnåelse. I strategien går det også frem at bedre resultater regionalt stiller krav til et tydelig regionalt lederskap som kan lede, samordne og utvikle det regionale «tilväxtarbetet». Regionene skal gis muligheter til å vokse og utvikle seg på bakgrunn av sine forutsetninger og fortrinn, slik at de sammen kan bidra til en bra utvikling for Sverige (Regeringskansliet, 2015).

Den dreiningen vi har sett i norsk politikk, er også videreført, samtidig som en ser et fortsatt innslag av distriktsstøtte og «lokaliseringsstøtte. I St.melding 13 (2012-13) fremkommer det at regjeringen vil satse på å skape og opprettholde attraktive lokalsamfunn som et grunnlag for å nå de distrikts og regionalpolitiske mål. For å få verdiskaping og bosetting i store deler av landet må man støtte opp under lokal utviklingskraft – og veksten lokalt og regionalt. Det skal fokuseres på humankapitalen og menneskelige ressurser. Lokalt engasjement, ildsjeler og sosial kapital er av stor betydning, og å få et bedre samspill mellom frivillig sektor, kommuner og næringslivet. Regional balanse er viktig for å utnytte de lokalt gitte naturressursene som er lagt til grunn for bosetting, sysselsettingen og verdiskapingen i landet. Grunnlaget for regional og distriktpolitikk er at man har ulike naturgitte ressurser fordelt i hele landet, og dette er lokale fortrinn som må utnyttes (men også lokale utfordringer). Dette vil være grunnlaget for en nasjonal verdiskaping (Kommunal og regionaldepartementet, 2013).

En sentral målsetting i dagens regionalpolitikk er et ønske om å knytte næringsliv og arbeidskraft i byregioner og i omlandene tettere sammen. Hensikten er at man gjennom et samspill mellom by og omland vil skape større (regional) vekst og utvikling. I 2013 ble det igangsatt et utviklingsprogram for byregioner (ByR) som skal bidra til å identifisere, å gi mulighet for sterkere regional utvikling. Dette kan man også se som et skifte og endring i politikken der man i større grad ønsker en sammenkobling av regioner (agglomerasjoner). Agglomerasjon vil kunne gi større arbeidsmarkeder og mer og bedre kobling mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Det vil kunne gi sterkere koblinger mellom de som produserer

og de som etterspør varer og tjenester, og større muligheter for interaksjon mellom partnere i prosjekter og i partnerskap. (Produktivitetskommissjonen, 2015)

En større sammenkobling mellom de regioner som har vekst og sterk utvikling og omlandsregionene med mindre vekst, eller stagnasjon, antar man kan skape trickle-down-effekter. Det bygger på en ide om at vekst og verdiskaping i en region skal «sildre ned» til de områdene som er mindre utviklet. Og derigjennom får man sterkere og mer konkurransekraftige regioner.

Det kan hevdes at dreiningen i norsk politikk bidrar til at Norge er på vei inn i samme situasjon som Sverige, med avfolkning i distriktene. Færre distriktpolitiske virkemidler kan forsterke en sentralisering. Videre er det også grunn til å stille spørsmålsteget ved om en helhetlig regional utvikling, ut fra regionenes egne forutsetninger, kan realiseres når staten fremdeles detaljstyrer på mange områder.

5.4 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet sett på skillet mellom norsk og svensk regionalpolitikk, i fra etterkrigstiden og frem til i dag. Finnes det her en forklaring på forskjellen i regionaliseringen i Norge og Sverige? Utgangspunktet her var en hypotese om det er ulikheter i distrikts og regionalpolitikken i de to landene som kan belyse hvorfor og hvordan det er forskjeller i regionaliseringen.

Ser en på distrikts- og regionalpolitikken i Norge og Sverige er det flere likheter. I begge landene har det vært, og er, en sterk offentlig sektor, og man har blandingsøkonomier. Det har gjennom mange år vært fokus på å bygge ut velferdssektoren i begge landene. Dette har også medvirket til at man har hatt fått en utvikling i de perifere områdene (Edvardsen, 2004).

Begge landene har en sentralisert statsmakt, og fra 1930-årene og frem mot 90-tallet har den regional utviklingen vært styrt fra staten, med et sterkt innslag av tiltak rettet mot utsatte distrikter. Målsettingen har vært å utjevne forskjeller i økonomisk vekst og levekår.

I Norge har det over tid har vært en hovedmålsetting om at man vil bevare bosettingsmønsteret, og det har vært mange faktorer som gjør at man i alle fall frem til i det siste har kunne si at man lykkes. Norsk regionalpolitikk har forsøkt å demme opp for de tendenser og utviklingen man har sett mtp globalisering med økt internasjonal konkurranse, strukturendringer i arbeidsmarkedet, og med de konsekvenser det har hatt for endringer i befolkningenes bosettingsmønster. Hensikten har vært å bevare (forutsetningene for) bosettingsmønsteret, at man har likeverdige levekår i hele landet, og sikre nasjonal

verdiskaping. Man har lav arbeidsledighet i Norge sammenlignet med andre europeiske land, det er høy sysselsetting, og man har hatt en sterk befolkningsvekst. I likhet med andre europeiske land har man i større grad sett tendenser til sentralisering av befolkningen til de større byregion-områdene, men det er allikevel relativt stor spredning i bosettingen her i landet.

I etterkrigstidens Sverige var det i større grad slik at en oppfattet utvikling som urbanisering. Videre ser vi at det i Sverige har vært større fokus på å skape og opprettholde en regional balanse. En del av ulikhetene i regional og distriktspolitikken kan ses i sammenheng historiske forskjeller, for eksempel ved at man i Norge fikk regionalpolitikk som et tema flere år før Sverige. Dette skyldtes i bl.a. at man måtte starte gjenoppbyggingen av landet etter den 2. verdenskrig.

Både i Norge og Sverige vektla man lokaliseringstøtte og tilskudd til «utsatte» regioner i etterkrigsårene, men vi ser at Norge i større grad rettet støtten mot primærnæringene, og da særlig til landbruket. I Sverige var sentralisering et tegn på utvikling.

Norge har, i større grad enn Sverige, satset på tradisjonelle næringer. I den forbindelse kan man trekke frem utviklingen av bredbåndsutbyggingen i regionene og ute i distriktene (bredbåndsutbyggingen er betydelig lavere i Norge). Åhlander (2003) beskriver i en rapport flere momenter som viser forskjeller mellom Sveriges og Norges regionalpolitikk:

Forskjellen mellom Sverige og Norge forklares med tre faktorer; den generelt bedre økonomien i Norge, en regionalpolitikk som er mer aktivt innrettet mot å jevne ut forskjeller mellom regioner og en velferdsstat som ikke er i krise. (Åhlander, 2003, s. 39-41)

Åhlander mener at man i Sverige har større fokus på nyetableringer og nye mindre foretak. Hun skriver videre:

En kraftfull regionalpolitikk har i Norge bidragit till en stark privat sektor inom traditionella näringar baserade på användningen av naturresurser, även i regionerna. Det har främst varit fråga om fiske, olja och el., men även jordbruk där traditionell Kooperation har stor betydelse. (Åhlander, 2003, s. 39)

Det er den økonomiske støtten, særlig til landbruket, som har medført at man i Norge ikke har opplevd samme uttynningen av distriktene som i Sverige. Man kan reflektere rundt

politikkenes utforming og konsekvenser: En sterk statlig styring med støtte til utvalgte regioner og næringer, kan bidra til å opprettholde en utjevning når det gjelder velferd. Samtidig kan den bidra til å hemme regional utvikling, og dermed bremse vekst som også er viktig for den nasjonale økonomien.

Sverige har i større grad innført en politikk hvor regionene selv skal styre en helhetlig utvikling, og som igjen skal støtte opp om den nasjonale økonomien. En viktig faktor som kan trekkes frem, og som etter vår vurdering bidrar til å forklare forskjellen i regionalisering i Norge og Sverige, er at man i Norge i større grad har hatt fokus på den lille eller smale regionalpolitikken. Norsk regional- og distriktpolitikk i større grad har vært mer direkte virkemiddelrettet og har vært styrt ovenfra og ned, enn hva som har vært tilfelle i Sverige. Og dette har virket hemmende på muligheten til det regionale nivåets roller og oppgave som en viktig utviklingsaktør. En slik ovenfra-styring er, som vi har vært inne på, en viktig forskjell når det gjelder regionalisering, hvor «moderne» regionalisering gjerne omtales som en «bottom – up» prosess. Dette er en utvikling som begynte før det svenske EU-medlemskapet, og selv om den har blitt forsterket av EU kan altså ikke medlemskapet alene forklare de endringene vi ser. EU-medlemskapets betydning vil vi imidlertid se nærmere på i neste kapittel.

6. EU-medlemskap

I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i denne hypotesen:

Skillet mellom grad av regionalisering i Norge og Sverige kan forklares på bakgrunn av Sveriges EU medlemskap og hvordan man regionaliserer i EU.

Vi vil med utgangspunkt i denne hypotesen drøfte hvordan EU og Sveriges EU medlemskap kan belyse forskjeller mellom regionaliseringen i Norge og Sverige. Vi vil trekke frem noe av historien og utviklingen som har foregått i EU, og hvordan denne kan påvirke den regionale utviklingen i medlemslandene. Disposisjonen videre i kapitlet er knyttet til EU's regionalpolitikk og se utviklingen i den svenske regionalpolitikken i sammenheng med dette. Spørsmålet er hvordan EU's regionalpolitikk har innflytelse på regionalpolitikken i Sveriges. Det vil også være interessant å se hvordan utviklingen i EU påvirker utviklingen i Norge – først og fremst gjennom EØS-avtalen. Det vi vil vurdere igjennom våre analyser er på hvilken måte utviklingen i EU's regionalpolitikk har hatt innvirkning på, og fått konsekvenser for, norsk regionalpolitikk. Vi avgrenser analysene i dette kapitlet til å omhandle hvordan EU kan ha betydning for regionaliseringen, men det må presiseres at også andre faktorer påvirker den regionale utviklingen og regionalisering samtidig; herunder strukturelle faktorer som blant annet økonomiske, demografiske og teknologiske forhold. Dette er ikke eksplisitt med i drøftingene i dette kapitlet.

Vi analyserer EU's betydning for medlemslandene ut i fra teoriene knyttet til regionaliseringsprosesser og hva som kan være drivkreftene i slike prosesser. Som vi har vært inne på i kapittel 2 kan man se EU som en drivkraft til regionalisering. Europeisk integrasjon kan være en form for «top-down» prosess i regionalisering blant annet gjennom EU's regelverk (forordninger og direktiver) og de økonomiske støtteordninger.

6.1 Utvikling i EU's regionalpolitikk - og EUs innflytelse på medlemslandenes regionalpolitikk

De siste tyve årene har det vært en utvikling i EU der man har hatt målsetting om å styrke regionene og det regionale styringsnivået. EU's regionalpolitikk er nært forbundet med økonomisk og sosial samholdighet (cohesion) og målsettingen for politikken er nedfelt i Unionen, der det eksplisitt er nedfelt at:

Den Europeiske Fond for Regionalutvikling skal bidrage til at udligne de største regionale skævheder i Fellesskapet ved at delta i utviklingen og strukturtilpasningen af de områder der er bagefter i utvikling, og i omstilling af de industriområder, der er i tilbakegang.

(artikkel 160 i Konsolidertraktatet, i Strøm, Lutnæs og Klepp, 2006, s. 27)

Målsettingen er å få en balansert utvikling og redusere strukturelle forskjeller mellom regionene. Økonomisk vekst, konkurransekraft i regionene og bærekraftig utvikling er viktige elementer i EU's regionalpolitikk. Man vil gjøre alle regionene mest mulig markedsorienterte og konkurransekraftige. I tillegg er regionalpolitikken også et uttrykk for å ivareta de nasjonale interessene til medlemslandene, gjennom at man kan få mulighet til å inngå noen kompromisser som ivaretar de nasjonale hensyn. Dette er uttrykk for solidaritet mellom medlemsstatene og mellom regionene i EU.

Politikken som skal bidra til økonomisk og samhørighet finner man nedfelt i de ulike traktatene. Allerede gjennom Roma-traktaten (fra 1957) er det uttrykt målsettinger om reduksjon av regionale ulikheter. Dette kom blant annet gjennom forhandlinger mellom medlemslandene om å få økonomiske kompensasjoner og ved opprettelsen av fond til mobilisering av arbeidskraft (Klepp og Lutnæs, 2004). Gjennom Roma-traktaten ble det for eksempel opprettet et fond som skulle bidra til mobilitet av arbeidskraft på tvers av grensene mellom Frankrike og Tyskland. I denne traktaten var det formulert regionalpolitiske mål, men det var det enkelte medlemsland som stod for egen regionalpolitikk.

Fra 1975 fikk EF en egen territoriell omfordelingspolitikk, da ble det Europeiske fondet for regional utvikling etablert, og man fikk et eget direktorat i Kommisjonen for regionale spørsmål (Europautredningen, 2012). I løpet av 1980-tallet ble regionalpolitikken i EF betydelig styrket, blant annet gjennom opprettelsen av Enhetsakten (1987) og det indre marked. Gjennom Enhetsakten ble målet om økonomisk og sosial tilhørighet satt i sammenheng med målsettingen om innføringen av et indre marked. Gjennom de nye etableringene i det indre marked antok man at det ville oppstå økt konkurranse mellom regionene gjennom markedsmekanismer og at det derigjennom ville bli mulighet for større regionale forskjeller. Med en felles regionalpolitikk ville man forsøke å unngå en slik utvikling. Samtidig skulle man forhindre at det enkelte medlemsland skulle beskytte egen industri og utvikle egne subsidier for å tiltrekke seg etableringer til egen region. I 1988 slo man sammen flere fond og det ble en økning i økonomiske bevilgninger. Ved inngangen til 1990-tallet hadde EF en felles regionalpolitikk som omfattet egne støtteordninger, først og

fremst gjennom strukturfondene. Det ble også et regelverk som ga rammer og føringer for hva det enkelte medlemsland kunne gi av regional støtte. Regionalpolitikken ble i denne fasen et virkemiddel for å sikre utjevning og balanse mellom regioner i EU. Gjennom Maastricht-traktaten (inngått i 1991) ble dette integrert som egen politikk i EU's traktatverk. (Klepp og Lutnæs, 2004)

Slik kan man se at det i EU over tid har blitt utviklet en felles regionalpolitikk. Målsettingen om balansert regional utvikling og reduksjon av strukturelle forskjeller i EU skal oppnås i all hovedsak gjennom finansieringsmidler; og særlig gjennom strukturfondene. Strukturfondene ble etablert i 1993 og blir regnet som et av de aller viktigste virkemidlene for å skape økonomisk og sosial samholdighet i EU. Det ble i utgangspunktet etablert fire fond. Dette var Regionalfondet (ERDF), Sosialfondet (ESF), Landbruksfondet, utviklingsdelen (EAGGF) og Utviklingsfondet for fiskeriene (FIFG). I dag består strukturfondene av det Europeiske regionale utviklingsfondet (ERUF) og det Europeiske sosialfondet (ESF). Hvert enkelt fond har en forordning og blir styrt ut i fra fire prinsipper. Det ene prinsippet er **konsentrasjon** som har den hensikt at det skal være mest mulig målretting i bruken av midlene. Det innebærer at det skal gjøres prioriteringer av tiltak og prosjekter som skal få støtte av ut i fra utpekte målområder. Konsentrasjon innebærer her prioritering ut i fra både temaer og geografi:

Gjennom konsentrasjonsprinsippet skjer det en betydelig omfordeling internt i EU fra rike til fattige land og regioner...Det er videre et forsøk på å motvirke en sentraliserende effekt av integrasjonsprosessene i EU. (Sogge, 1999, s. 12)

Partnerskap er et annet viktig prinsipp som dreier seg om at utformingen og implementeringen av politikken og arbeidet med strukturmidler skal foregå gjennom partnerskap bestående av flere aktører. Det kommer tydelig frem i regelverket at strukturfondsarbeidet skal skje innenfor og gjennom partnerskap. Dette vil være representanter med ulike interesser, som blant annet frivillige organisasjoner, politiske valgte myndigheter, arbeidslivsorganisasjoner o.l. (ibid.) Prinsippet om **programorganisering** omhandler hvordan arbeidet skal foregå og organiseres; det skal ha utgangspunkt i en utarbeidelse av langsiktige programmer og det må være sammenheng mellom tiltakene og det utfordringsbildet som er i området. Det skal også være sammenheng mellom planer og tiltak.

Det siste prinsippet **addisjonalitet** omhandler at de midlene som gis gjennom fondene skal komme i tillegg til den nasjonale innsatsen, og ikke i stedet for. Det betyr at medlemslandene også må sette av egne midler til innsatser, og de midlene man får fra EU skal være en reell merinnsats. Landenes medfinansiering kan komme fra ulike områder i budsjettene; det kan være gjennom egne tildelinger eller det kan komme fra forskjellige sektorbudsjetter. De tildelingene man får fra strukturfondene utgjør allikevel en stor andel av det som samlet går til de konkrete innsatsene.

Strukturfondene er en stor innsats i EU og har en del helt konkrete målområder. Noen av de har geografiske mål, andre er knyttet til ulike politikkområder, som blant annet arbeidsmarkedspolitik og landbrukspolitik. Gjennom strukturfondene skal man bidra til å oppnå regional utvikling og redusere strukturelle ulikheter i EU.

Overordnede målsettinger for EU's arbeid nå er knyttet til «Europa 2020» -strategien⁴.

I tillegg til disse målområde-styrte fondene har man også fond for «fellesskapsinitiativ». INTERREG er det største programområdet under disse fellesskapsinitiativene (Sogge, 1999). Norge deltar i dette programområdet (Sogge, 1999).

Gjennom strukturfondene har man fått viktige virkemidler for regional utvikling i EU, og gjennom å få tildelt midler fra fondene kan man se at regionene i EU har fått økt handlingsrom og et større ansvar. Gjennom strukturfondene overføres det økonomisk støtte til de svakeste regionene innad i EU. Lav befolkningstetthet er et særskilt kriterium for å få regional støtte. Det viktigste grunnlaget for regionalpolitikken er knyttet til inntektsutjevning (konvergens) mellom land eller regioner som følge av store forskjeller i økonomisk utvikling. Strukturfondene har hatt en sterk budsjettmessig vekst gjennom flere år. I det hele tatt er EU's regionalpolitikk blitt mer sentral i EU. Regionalpolitikken utgjør mer enn en tredjedel av

⁴ «Europa 2020» er EUs strategi for vekst og sysselsetting. De overordnede målene for strategien som ble vedtatt i 2010 er:

Økt sysselsetting

Økt forskning

Klima- og energimål (omhandler bl.a. fornybar energi og reduksjon av klimagassutslipp)

Utdanningsmål (knyttet til å redusere skolefravall)

Fattigdomsreduksjon

Disse målene er konkretisert med tydelige måloppnåelse innenfor hvert enkelt område.

Dette omtales her: <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/europa-2020/alt-om-europa-2020/id692115/>

EU's budsjett – og det er helt sentralt for å oppnå vekst og sysselsetting i hele EU-området. Det er også etablert en egen Regionkomite, og de fleste regioner har i løpet av noen år opprettet egne kontorer i Brussel der det arbeides for å styrke det regionale samarbeidet og egne regionale interesser.

Gjennom strukturfondene setter EU regionene til å utføre flere oppgaver, blant annet gjennom selve forvaltningen og organiseringen av fondene. Ut i fra de prinsipper som man legger til grunn for tildelinger vil EU få en relativt stor innflytelse på medlemslandene. Det ligger tydelige krav og forventninger om at medlemslandene yter egeninnsats og medvirker, noe som innebærer at EU legger føringer på hvordan landene benytter de tildelte midlene.

Med bakgrunn i kravene i tildelingsprinsippene, og at det EU faktisk overfører store midler til regionene, medfører det at det regionale nivået i landene får en relativ selvstendig rolle.

Gjennom regelverket for fordelinger vil EU ha en direkte påvirkning på medlemslandenes regionalpolitikk. Det kan gi regionalpolitikken en større betydning og legitimitet i det enkelte land, og de regionale myndighetene i landene vil få en mer betydningsfull rolle. Dette vil igjen kunne påvirke innflytelsen og maktfordelingen mellom regionene i landet og landets nasjonale myndigheter.

6.2 Utviklingen i den svenske regionalpolitikken

Som vi har beskrevet tidligere i kapittel 5, så er det mange likhetstrekk i distrikts og regionalpolitikken i Sverige og Norge gjennom hele etterkrigstiden. I Sverige har det vært et viktig mål i regionalpolitikken å skape regional balanse.

I 1991 søkte Sverige om EU medlemskap og startet forhandlingene med EU i 1993. I disse forhandlingene var regionalpolitikk et sentralt område. Sverige hadde da, i likhet med Norge og Finland, mange felles interesser knyttet til å løse utfordringer knyttet til strukturelle forhold i landet. Sverige var i en relativt lik situasjon som de to andre landene der man over noe tid har hatt utfordringer knyttet til bosetting, sentralisering i enkelte områder og tynt befolkede områder i andre deler av landet. For Sveriges del var dette utfordringer som særlig var knyttet til de nordlige områdene av landet. I EU har prinsippet om utjevning mellom regioner i all hovedsak vært knyttet til at noen regioner er svake mtp. strukturelle utfordringer, knyttet næringsliv og-/eller sysselsetting. Det er ikke befolkningstetthet eller uttynning av perifere geografiske områder som er hovedfokus og dette gir ikke grunnlag for støtteordninger. Med dette utgangspunkt ble det i medlemsforhandlingene et viktig krav fra både Sverige og Finland (og Norge) at landene skulle ha tilgang til strukturmidlene i EU. Man

fikk gjennomslag for kravene om at midler fra strukturfondene også kunne gå til områder med spredt bosetting. Det ble opprettet et nytt målområde for strukturfondene i EU som var tilpasset de nordiske landenes utfordringer (Sogge, 1999). Sverige ble (sammen med Finland) medlem av EU i 1995.

Fra Sverige inngikk medlemskap i EU så har landet fått muligheter til støtte fra EU's strukturfond. Sverige får midler først og fremst gjennom det europeiske regionale utviklingsfondet (ERUF) og det europeiske sosialfondet (ESF). I perioden 2014 – 2020 har man fått 8,5 mrd. svenske kroner til fordeling fra strukturfondene. I tillegg kommer landets egen medfinansiering til prosjektene (dette er anslått til å være om lag 17 mrd svenske kroner i denne perioden).

ERUF-fondet har som målsetting å medvirke til sterkere sosial og økonomisk samarbeid og bidra til å få en balansert utvikling mellom regionene. Alle regionene, landsting og kommuner kan søke om midler, og tildelingen skjer uti fra en del tematiske målområder; for eksempel forskning og innovasjon, støtte til små og mindre bedrifter og til territorielt samarbeid. Innenfor ERUF skal det også tas særskilte hensyn til områdespesifikke egenskaper og de områdene som har spesielle geografiske utfordringer. Det kan blant annet være karrige jordbruksområder eller tynt befolkede områder. Det europeiske sosialfondet (ESF) har også tematiske mål. Disse er knyttet til målsettinger om å bidra til et bedre arbeidsmarked, både nasjonalt og i en større europeisk kontekst. Midlene som kan gis skal bidra til og understøtte og stimulere til å få en sterkere sammenheng mellom utdanning og arbeidslivet, og øke befolkningens muligheter til kompetanse (utdanning) og deltakelse i yrkeslivet.

Strukturfondene er regionalt forankret og det er etablert 8 regionale strukturfondspartnerskap i Sverige (dette er ihht prinsippet om partnerskap). Strukturfondspartnerskapene er nedfelt i lov og det står følgende:

2 § Strukturfondspartnerskapet ska samråda med berört samverkansorgan, berört landsting som avses i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län eller länsstyrelse i fråga om projektets överensstämmelse med det regionala tillväxtarbetet i berörda län. Lag (2014:479).

3 § Ett strukturfondspartnerskap ska vara sammansatt av

1. förtroendevalda representanter för kommuner och landsting i berörda län samt, i vissa fall, Sametinget,
2. företrädare för arbetsmarknadens organisationer, berörda

interesseorganisasjoner, foreninger, og
3. företrädare för de myndigheter som regeringen bestämmer.

Lag (2007:459) om strukturfondspartnerskap

I regionalfondet og sosialfondet tas det utgangspunkt i en fordeling mellom det nasjonale og regionale nivåer. Selve fordelingen av midlene varierer med de enkelte programområdene. I noen program er det blant annet en fordeling der det regionale nivået får 75 prosent av midlene til regionale innsatser, og det nasjonale nivået har de resterende 25 prosent til fordeling på nasjonalt nivå.

Man har en geografisk fordeling av fondsmidlene der man tar utgangspunkt i NUTS-II inndelingen i EU. Denne inndelingen danner grunnlag for EU's regionalpolitikk og har betydning for støtte og virkemiddelområder ⁵. I Sverige utgjør NUTS-I inndelingen en inndeling av landet i tre landsdeler, NUTS-II utgjør 8 landsdeler, og NUTS-III er länenene (vi viser til vedlegg 1 der vi har en oversikt på inndelingen i Sverige).

Länsstyrelsen har hatt en viktig funksjon som EU's regionale apparat (i tillegg til det Europeiske sosialfondet), gjennom å bidra til å fordele EU-midler, de skal være et taleorgan for regionen inn til de nasjonale svenske myndigheter og til EU, og de skal effektivere den statlige politikken (Kristoffersen 2006). På den måten har Länsstyrelsen en betydningsfull oppgave, og dette kan samtidig være en utfordring i de tilfeller der man ser at regionens interesser og målsettinger ikke er sammenfallende med de nasjonale mål. I 2009 ble det opprettet et eget statlig forvaltningsorgan «Tillväxtverket» som er ansvarlig myndighetsorgan for søknader blant annet til prosjekter gjennom de regionale fondsprogrammene, utbetaling av midler og oppfølgingen disse. Dette er fordelt på blant annet åtte regionale program, et nasjonalt regionalfondsprogram og et grenseregionalt samarbeidsprogram Øresund-Kattegat-Skagerrak (EU Tillväxtverket, 2015)

Man kan se at tilgangen til strukturfondene, og arbeidet med fondene, etter EU medlemskapet har medført at den svenske regionalpolitikken gradvis har blitt endret. Disse fondene er en

⁵ NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) ble innført i EU i 1988 av Eurostat. Hensikten var få statistikkinnndelinger som gjorde det mulig å sammenligne områder i EU. Dette er også de inndelingene som ligger til grunn for virkemiddelområdene innenfor EU. Etter revidering i 2008 har man en trenivå-inndeling; NUTS-I, NUTS-II og NUTS-III

betydningsfull del av EU's politikk overfor medlemslandene og det vil samtidig kunne virke regulerende for de som vil søke støtte og får tildelt midler.

For det første så vil organiseringen (som er pålagt gjennom lov) påvirke fordelingen og arbeidsformene i den svenske forvaltningen. Strukturfondsmodellen medfører at en stor andel av midlene blir bundet opp gjennom regionale avtaler mellom de statlige nasjonale myndigheter og den enkelte region. Det er etablert regionale strukturfondsprogram og utviklet egne regionale handlingsplaner.

På det regionale nivået har det blitt større samordning av sektorer, ved at flere sektorer er aktører og samarbeider som deltakere i det som er styringsorganene for strukturprogrammene. Gjennom partnerskapsmodellen (som er et viktig prinsipp for strukturfondene) er flere aktører med i både utformingen og implementeringen av regionalpolitikken.

Arbeidet med og tildelinger fra strukturfondene medfører at de lokale og regionale folkevalgte har fått en del nye og større oppgaver i regionalpolitikken, blant annet gjennom at man har egne beslutningsgrupper på de geografisk avgrensede målområdene og særskilte regional overvåkingsorganer (komiteer) for programmene. I Sverige var det tidligere den statlige länsstyrelsen som har hatt ansvar for regional utvikling. Det regionale utviklingsansvaret er i større grad blitt lagt til det regionale folkevalgte nivået. Ved at de regionale folkevalgte organene har fått en sterkere påvirkning og innflytelse, kan man se at arbeidet med strukturfondene vil påvirke forholdet mellom den folkevalgte og statlige regionale forvaltningen. Dette mener man var utgangspunktet for de forsøkene man igangsatte med overføring av oppgaver fra statlig til folkevalgte regionale forvaltningsorganer, og som senere ble permanent (som vi tidligere har beskrevet i kapittel 4)

Disse forsøkene må sees som et svensk utslag av en tendens i de fleste EU-land til å overføre ansvar til folkevalgte organer på regionalt nivå. Strukturfondsmodellen legger til rette for dette, ved vektleggingen av partnerskap der representanter fra regionen inngår. (Sogge, 2009, s. 5)

Regionene får en viktig rolle gjennom å få midler fra strukturfondene, og gjennom dette også bidra til å effektivisere den nasjonale statlige politikken (i tillegg til EU's regionalpolitikk). Særlig i de tilfeller, og innenfor de områder der man kan oppleve lite sammenfall mellom regionale og statlige interesser, vil man kunne få utfordringer og spenninger. Og dette vil

være grunnlag for en forskyvning av politisk innflytelse mellom regionene og staten, der de statlige myndigheter mister en del av kontrollen over regionale prioriteringer, men også de nasjonale. Blant annet gjennom prinsippet om addisjonalitet der det er krav om statlig medfinansiering vil strukturfondene påvirke og legge en del føringer på de nasjonale prioriteringer og den nasjonale politikken. Man må anta at både anledningen til og adgangen til strukturfondsmidlene vil medføre et visst press på de nasjonale politiske aktørene. I tillegg vil strukturfondene gi grunnlag for konkurranse mellom ulike sektorer og regioner.

Virkemidlene fra strukturfondene er i utgangspunktet sektorovergripende og det vil være i flere aktørers interesse (både ut i fra faglig/tematisk og geografisk karakter) å få tilgang til midler:

Strukturfondene er en tung satsing i EU, og har stor betydning for regionalpolitikken legitimitet i medlemslandene. I de nye medlemslandene har EU-medlemskapet betydd at det satses større økonomiske midler innenfor de regionalpolitiske budsjetter enn tidligere.

Samtidig utgjør EU's regelverk en modell for hvordan regionalpolitikken skal utformes og drives. Denne modellen kan ha betydning utover det å forvalte midlene fra fondene, fordi fondsmidlene og nasjonal medfinansiering utgjør en stor del av den samlede innsatsen.

(Aasen Agdestein, 2000)

Det blir også hevdet at svensk regionalpolitikk har blitt påvirket av selve metodikken i arbeidet i strukturfondene i EU, og at man i Sverige har endret perspektivene for regionalpolitikken; fra konkret støtte og bidragspolitikk, til et fokus på tilvekstpolitikk. På den måten kan man se at svensk regionalpolitikk har blitt harmonisert med EU.

I tillegg til at strukturfondene i EU er en drivkraft og påvirkning på regionene, er det også andre faktorer som kan belyse regionaliseringen i Sverige og hvordan man har fått en sterkere påvirkning i retning av EU. I løpet av 1990-tallet så man et skifte i den svenske regionalpolitikken. Det er særlig tre faktorer som har blitt fremhevet for å forstå disse endringene. For det første opplevde man i Sverige, i likhet med de fleste andre land i EU, en stor økonomisk krise og nedgang i arbeidsmarkedet. Arbeidsledigheten økte og i offentlig sektor måtte man gjennomføre relativt store innskjæringer. De svenske myndigheter innrettet regionalpolitikken fra mer tradisjonell omfordelingspolitikk til fokus på å øke samhørigheten mellom regioner, og skape utvikling i den enkelte region. Dette skulle skape forutsetninger for nasjonal økonomisk vekst. Disse endringene medførte også at den svenske regionalpolitikken i større grad ble lik EU's regionalpolitikk med et fokus rettet på nasjonal vekstpolitikk. Og det er i større grad gjennomført en nasjonal regionalpolitikk med generelle tiltak og virkemidler i

stedet for mer de mer spesifikke. På den måten kan man se at Sveriges regionalpolitikk var i endring også før man inngikk EU medlemskap (Klepp og Lutnæs, 2004). Dette er et tema som vi drøfter i kapittel 5 der vi beskriver og analyserer skille mellom den «store» og «lille» regional politikken.

Som vi har sett så har Sveriges EU medlemskap gitt store muligheter og et større handlingsrom, nasjonalt og for regionene. Men EU medlemskapet har også medført noen begrensninger, som blant annet har kommet gjennom tilpasninger til direktiver og forordninger. Dette gjelder blant annet i distrikts og regionalpolitikken der man ser at for eksempel lov om statsstøtte og konkurranseregelverket har medført en del begrensninger.

6.3 EU's betydning for norsk distrikts og regionalpolitikk.

Som vi tidligere har beskrevet så har den norske distrikts og regionalpolitikken vært en sentral del av samfunnsutviklingen, og særlig i perioden etter 2. verdenskrig som ledd i gjenoppbyggingen av landet. (Vi viser til kapittel 5 for en nærmere beskrivelse av politikken i Norge). Dette var situasjonen ved inngangen til 1990-tallet, før Norge inngikk EØS-avtalen; distrikts og regionalpolitikken hadde en sentral betydning for utviklingen i landet.

I utgangspunktet kan man se mange forskjeller, men også en del likheter i norsk regionalpolitikk og det som er (og var) EU's regionalpolitikk. Tilbake i tid var det både i Norge og i tidligere EF mye av de samme målsettinger i denne politikken. Man ville skape vekst i regionene og hindre at det ble store regionale ulikheter (det ble ført en utjevningpolitikk). Gjennom regionalpolitikken ville man legge til rette for økonomisk vekst og stimulere til utvikling i de «tilbakeliggende områdene» gjennom omfordeling fra de sterkere regionene. Virkemidlene for å få til dette var først og fremst tilskudd og lånegarantier. Men selve grunnlaget for regionalpolitikken var ulik; i EF-området var det store økonomiske ulikheter mellom de sterke og svake regionene. Det var de områdene der det var høyest arbeidsledighet, og med et lavinntektsnivå, som fikk støtte gjennom strukturfondene. I Norge var det geografiske utfordringer knyttet til store avstander mellom større sentra og små markeder, og demografiske utfordringer, med lav befolkningstetthet, som lå til grunn for å yte støtte og virkemidler. Distriktpolitikken skulle kompensere for de negative konsekvensene ved geografien og liten befolkningstetthet. Et hovedmål for politikken var å opprettholde bosettingsmønsteret i landet. Ulikhetene mellom den norske distrikts og regionalpolitikken og EU' regionalpolitikk omhandler hvordan man i Norge i hele etterkrigstiden har fremhevet

likhetstankegang og opprettholdelse av bosettingsmønster, og hvor de nasjonale myndighetene aktivt har gått inn med virkemidler og innsatsområder for å understøtte de utsatte områdene. I EU er utjevningsprinsippet sentralt, og fondsvirkemidlene går til de dårligst stilte regionene i EU, og som støtte til de regioner som har størst strukturelle utfordringer. Dette kan også være til regioner som er sentrale, ikke bare de som er geografisk perifere områdene.

I sammenheng med forhandlingene om EØS-avtalen på begynnelsen av 1990-tallet var ikke distrikts og regionalpolitikken noe eget særskilt politikkområde. Forhandlingene dreide seg om innlemmelsen i det indre marked i EF, og regionalpolitikken ble heller sett som en del av utfordringen knyttet til statsstøtteordningene. I utgangspunktet var det forskjell mellom EF og Norge i spørsmål om hva som skulle ligge til grunn for å få statsstøtte, men de nordiske landene fikk samlet igjennom en erklæring om at områder med lav befolkningstetthet skulle være del av de kriteriene for å få tildelt regional støtte. Dette var på flere måter en videreføring av hva man hadde som grunnlag for støtte til distriktene i Norge (Kommunal og regionaldepartementet, 2013).

EØS-avtalen ble undertegnet i 1992, og trådte i kraft i 1994. Avtalen har gitt EØS/EFTA-landene tilgang til det indre markedet i EU. De fire friheter står sentralt; det innebærer at det skal være fri tilgang til varebytte over landegrensene, fri bevegelse av kapital, fri bevegelighet for arbeidstakere, og at borgere i et EU-/EØS-land kan fritt yte tjenester i andre land. Samtidig gir EØS-avtalen også EU betydelig påvirkning i EØS/EFTA-landenes lovgivning. For kommunene og regionene i Norge har EØS-avtalen stor betydning. Avtalen gir store muligheter, men også en del føringer og rammer, som gir en begrensninger. Både kommunene og fylkeskommunene blir berørt av avtalen i rollen som myndighetsutøvere, tjenesteytere, eiere, arbeidsgiver. Både det kommunale og fylkeskommunale forvaltningsnivået blir minst like påvirket av innholdet i avtalen som de statlige myndigheter. I NOU utredningen (Europautredningen, 2012) peker man særlig på tre områder ved EØS-avtalen som har stor betydning for distrikts – og regionalpolitikken. Det er gjennom reglene for offentlig støtte (statsstøtte), regler for offentlige anskaffelse og de fire frihetene (varer, tjenester, arbeidskraft og kapital). Det er særlig regelverket for offentlige anskaffelser som har hatt størst konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner i Norge. Kravene om utlysning av anskaffelser har medført behov for mange endringer i rutiner, og det har blitt økt behov for mer ressurser og kompetanse til å sette seg inn i, og overholde, et komplisert regelverk. Det

har også i noen grad gitt større begrensninger for de offentlige aktørers mulighet til å kunne bruke lokale og regionale tjenesteleverandører, dette har igjen hatt konsekvenser for den lokale næringsutviklingen.

De fire frihetene har gitt flere muligheten til å ta arbeid i et større område (hele EU/EØS-området) og man kan investere i distrikter og regioner på tvers av landegrensene. For Norge har det særlig hatt store positive konsekvenser å få tilgang på arbeidskraft fra andre land i EU. Fra 2004 har det vært en sterk økning i arbeidsinnvandringen til hele landet, og spesielt har distriktene hatt fordeler av dette. I de sektorene der man har hatt mangel på arbeidskraft, for eksempel landbruk, fiskeri, bygg og anlegg, har arbeidsinnvandringen hatt stor betydning. Dette har også medført at svært mange kommuner og regioner i landet har hatt befolkningsvekst (områder som ellers ville hatt befolkningsnedgang). Mange små og mellomstore bedrifter i Norge har gjennom EØS-avtalen også fått tilgang på større markeder i Europa. På en annen side har også enkelte næringer fått oppleve konsekvensene av større konkurranse, her i landet, for eksempel transportnæringen.

Norge har knyttet seg opp til EU's regionalpolitikk gjennom deltakelse i EU's Interreg program. Målsettingen med Interreg er at man gjennom interregionalt grenseoverskridende samarbeid skal skape balansert regional utvikling. Norge kom inn i Interreg i 1996 og bakgrunnen var en invitasjon fra Finland og Sverige om å delta i grenseregionalt samarbeid (gjennom Interreg A-søknader). De tre nordiske landene ønsket på den måten å videreføre det samarbeidet som hadde vært før Sverige og Finland gikk inn i EU (i 1995), mens Norge valgte ikke-medlemskap. Norge gikk inn i Interreg samarbeidet uten hverken forutgående politisk behandling eller en formell rammeavtale om dette. Interreg har etter hvert blitt et omfattende programsamarbeid og er en av største programsamarbeidene man har med EU. Særlig for fylkeskommunene og for de større landsdekkende organisasjonene har Interreg blitt en viktig del av det regionalpolitiske arbeidet. Interreg har blitt en viktig inngang til samarbeid med andre europeiske aktører. På den måten er Norge og regionene blitt knyttet nærmere EU's regionalpolitikk og deltakelsen medfører også at man har en påvirkningskraft inn i mot EU, men også at man tar med kunnskap og kompetanse fra EU til landets regioner.

Mange regionale aktører i Norge har opprettet egne kanaler for samarbeid og påvirkning innenfor EU. For eksempel er alle fylkeskommunene representert gjennom ett av de seks regionkontorene i Brussel. Regionkontorene arbeider på forskjellig måte, men felles er at de vil fremme sine regioners interesser i Brussel. Dette gjør man ved å etablere kontakt og

samarbeidsarenaer med andre regioner i Europe og formidle kunnskap og informasjon mellom regionene i Norge og Brussel. Det finnes også en egen regionkomite i EFTA/EØS.

Både den norske orienteringen og tilknytningen til EU gjennom Interreg og andre samarbeidsarenaer er relativt utbredt i landets kommuner og i fylkeskommunene. Mange deltar i ulike prosjekter innenfor flere av EU's programområder. Men dette er ikke så ofte fremme i hverken politiske debatter eller generelt i europadebatten. Gjennom deltakelse på flere områder og i samarbeid med flere av EU landene, vil norske regioner påvirkes både i tenkning og i utforming av tiltak og virkemidler, men:

...samtidig har ikke denne økte regionale bevissthet så langt ført til at norske myndighetene har ønsket å gjennomføre noen omfattende regionalisering av den norske forvaltningsstrukturen. (Europautredningen, 2012, s. 515)

Den norske regionalpolitikken påvirkes av EU både direkte gjennom regeltilpasning, men også indirekte, ved at norske politikk henter både ideer og begreper fra EU. Man kan skille mellom en regelbasert tilpasning til EU og tilpasning gjennom EØS avtalen og deltakelse i Interreg. Gjennom dette får Norge forpliktelser gjennom formelt regelverk og arbeidsformer i EØS (Interreg). Det vil også foregå en mer interessebasert tilpasning; endringer i europeisk perspektiv vil påvirke norske aktørers interesser, og blant annet skape nye arbeidsformer m.m. Dette blir en mer en indirekte påvirkning (Europautredningen, 2012). I den norske regionalpolitikken vil man også ha en idebasert tilpasning til EU og EU's regionalpolitikk. Norske aktører tilegner seg samme problemforståelse og/eller løsningsforståelse gjennom kopiering av ideer og andres kunnskap i EU. Dette vil gi preferanser for norsk policy. Selv om man ikke formelt er medlem av EU, kan man se at det er en påvirkning og det foregår tilpasninger til EU's regionalpolitiske områder. På den måten kan man se en «europeisering» av regionalpolitikken også her i landet. Man kan på flere måter se at regionene og den nasjonale regionalpolitikken påvirkes av EU.

Men Norge er ikke en formell del av EU's regionalpolitikk. EØS-avtalen omfatter ikke regionalpolitikken i EU. Det betyr blant annet at Norge ikke får midler gjennom strukturfondene, og de har ingen rolle i beslutningsprosessene som omhandler dette.

6.4 Oppsummering

Om man ser nærmere på forskjellen i utviklingen i regionaliseringen i Norge og Sverige vil vi hevde at mye av ulikhetene må ses i sammenheng med det svenske EU-medlemskapet. En del faktorer som vi har vist til, tilsier at utviklingen i Sverige og den svenske regionalpolitikken kommer som resultat av EU medlemskap. I Sverige har man en raskere tilnærming til EU, og i større grad er nærmere knyttet til EUs politikk, enn det man ser i Norge. En stor forskjell som vi mener har størst betydning er at Sverige har tilgang til strukturfondsmidlene. Dette er viktige insentiver og drivkrefter for regionaliseringen i Sverige. De samme insentivene har man ikke i Norge. Selv om vi også kan se at man i Norge på mange områder er påvirket av EU, og innretter regler, politikkutforming og samarbeidsformer etter EU, så er dette i mindre grad enn i Sverige.

Prinsippene som ligger til grunn for strukturfondene, blant annet partnerskap og addisjonalitet, gir grunnlag og føringer for de regionale institusjonene i Sverige med tanke på arbeidsformer, organisering og prioriteringer. Regionene i landet vil forsøke å stå sterkere i konkurransen om strukturfondsmidlene og det skaper utgangspunkt for nye regioner – og regionstyring. Og strukturfondsinnstillingen i EU følger ikke som utgangspunkt de administrative inndelingene i regioner i landet. Dette kan være grunnlag for endringer i regionalisering og inndelingene i landet. Som vi har sett så har de regionale folkevalgte organene har fått en større rolle og flere oppgaver i sine regioner gjennom arbeidet med strukturfondene. Vi kan også anta at dette har betydning for fordelingen og legitimitet mellom de statlige og folkevalgte regionale nivåer. Strukturfondene gir grunnlag for andre type regioninndelinger og en sterkere vektlegging av den regionale forvaltningen, noe som vil kunne endre innflytelsen mellom det regionale og nasjonale forvaltningsnivåene. Som vi har nevnt vil det kunne gi det nasjonale styringsnivået en svekket rolle (mtp å få mindre kontroll og styring). Dette ser man for eksempel gjennom kravet om at det skal være en nasjonal medvirkning og merinnsats til strukturfondsmidlene. Noe som gir grunnlag for at EU kan gi føringer for hvordan det enkelte EU land skal bruke sine midler. Strukturfondsarbeidet kan virke som en regionalpolitisk regulering på den måten at det kan styre hvilke regionale støtteordninger som kan brukes.

Strukturfondene vil være en viktig faktor i regionaliseringen. Det er en drivkraft for regionene i arbeidet med å få midler fra strukturfondene gjennom mer samspill og samarbeid mellom flere aktører på regionnivå. Og det vil virke drivkrefter som kommer utenfra regionen, i denne

sammenheng vil det komme både fra det nasjonale statlige nivå, og de gjennom de faktorene som virker inn fra det overstatlig nivå, i fra EU. Gjennom EU's regionalpolitikk og ved strukturfondene vil EU være en sentral påvirkningsfaktor i regionaliseringen. På den måten kan man se at EU medlemskapet kan virke på som en top-down prosess i regionaliseringen der insentiver fra et overstatlig nivå påvirker regionaliseringen. Men det kan også bli en bottom-up- prosess i regionaliseringen der EU-medlemskap skaper nye former for integrasjon og samspill i og mellom regioner, og grunnlag for en større autonomi i det regionale forvaltningsnivået.

Ut i fra drøftingene våre ser vi at det er mye som tyder på at Sveriges EU medlemskap har stor betydning for at man har ulik grad av regionalisering i Norge og Sverige. Dette kan man se i ut i fra analyser på et system-nivå; blant annet av de regionale forvaltningsnivåene og i politiske prioriteringer og beslutninger. Et spørsmål man kan stille er om, og i hvor stor grad, EU medlemskap påvirker befolkningen i regionene i Sverige. Dette vil vi drøfte i vår hypotese om legitimitet som grunnlag for regionalisering i neste kapittel.

7. Legitimitet som grunnlag for regionalisering

I dette kapittelet vil vi se nærmere på følgende hypotese: Skillet mellom Norge og Sverige når det gjelder regionalisering kan forklares på bakgrunn av legitimiteten til det regionale folkevalgte nivå.

Regionaliseringsprosessen i Sverige har medført en større grad av selvstyre hos regionene og de fleste landsting. Legitimitet er grunnlaget for politisk makt utøvd av det regionale folkevalgte nivå. Er det slik at legitimiteten hos de regionale folkevalgte i Sverige var en forutsetning for delegering av makt fra staten? Er det slik at landsting/regionene i større grad enn norske fylkesting, har utøvd, og utøver, makt med en bevissthet om at de har rett til å styre? Er det i Sverige en større grad av folkelig anerkjennelse av politikerne som autoritet, altså som en legitim makt? Og hvis dette er tilfelle, hva kan forklare denne forskjellen i legitimitet?

Max Weber kobler makt og autoritet til legitimitet, og sier at autoritet er det samme som «legitimert» makt: Beslutninger aksepteres fordi de ses om rettmessige. Max Weber kategoriserte kilder til legitimitet på følgende måte:

- Karismatisk legitimitet på bakgrunn av en persons evne til å skape lojalitet og tillit.
- Tradisjonell legitimitet som oppnås på bakgrunn av tradisjoner og strukturer.
- Legal-rasjonell autoritet som legitimeres gjennom lover og regler (Weber, 1971).

Regionalisering i form av desentralisering av politisk makt og myndighet, er i seg selv en prosess som bidrar til høyere legitimitet på det regionale folkevalgte nivå. Jo mer makt og myndighet som delegeres, jo flere oppgaver av betydning som legges til det regionale nivået, desto større betydning vil det få for innbyggere, næringsliv m.m. Samtidig er det slik at det regionale nivået må inneha legitimitet dersom regionalisering faktisk kan finne sted.

Man kan se på ulike faktorer dersom en ønsker å vurdere legitimiteten til styresmaktene. En kan gå inn på politiske vedtak, og vurdere hvorvidt vedtakene følges opp i praksis. Eller måle befolkningens tillit til politikerne. Vi velger her å se nærmere på tillit, og vurderer dette på bakgrunn av valgdeltakelse og omdømme.

7.1 Legitimitet – valgdeltakelse

Valgdeltakelse kan ses som en direkte måling av legitimiteten. Høy valgdeltakelse er en indikasjon på at folket oppfatter styringssystemet som rettmessig styring, samtidig som høy valgdeltakelse gir politikerne rett til å utøve makt og myndighet, og sikrer politikerne legitimitet. Jo større andel som deltar i valg, jo flere er det som støtter opp om politikerne som styrer, og som dermed gir dem demokratisk legitimitet. Mens deltakelsen i valg til det svenske landstinget lå på 88 prosent i 1985, var den i 2014 på 82,4 prosent. I valg til riksdagen var valgdeltakelsen i 2014 på 85,8 prosent, og deltakelsen i kommunevalget lå på 82,8 prosent. På slutten av 90-tallet og frem til 2006, lå valgdeltakelsen på under 80 prosent, men dette snudde i 2010, hvor valgdeltakelsen var på 81 prosent (Statistiska centralbyrån, 2016). Både kommune og riksdalsvalget har hatt samme utviklingen som landstingsvalg.

I Norge var det i 1995 59,7 prosent som deltok i fylkestingsvalget, og i 2007 var det 57,5 prosent. I 2011 var valgdeltakelsen oppunder 60 prosent, mens den i 2015 var på 55,9 prosent. Ser en på valg til kommunestyret, var valgdeltakelsen noe høyere; 62,8 prosent i 1995, 64,2 prosent i 2011 og 60 prosent i 2015. Den generelle valgdeltakelsen i Norge har ligget under den som har vært i Sverige, som ligger på Eurotoppen når det gjelder valgdeltakelse. (Statistisk sentralbyrå, 2015). Dette innebærer at det svenske folk i større grad enn det norske, ser ut til å vise en anerkjennelse av de som styrer, og bidrar til å legitimere makten. Samtidig er viktig å påpeke at valg er en av flere demokratiske kanaler, og at befolkningen kan anerkjenne og støtte opp om de folkevalgte, selv om de ikke deltar aktivt i valg.

Hvorfor er valgdeltakelsen så mye høyere i Sverige? Som vi ser er den høye valgdeltakelsen ikke bare knyttet til valg av landsting, men også i kommunevalg og riksdagsvalg er det høy deltakelse. En kan derfor anta at svenskene, i større grad enn nordmenn, har en kultur for å slutte om valg. Det har vært gjennomført mange undersøkelser når det gjelder årsaker til valgdeltakelse. Valganalyser viser at individuelle kjennetegn som for eksempel utdanningsnivå, har størst betydning for valgdeltakelse. Samtidig er det undersøkelser som viser at det også kan være forskjeller i samfunnet, for eksempel i kommunen, som kan gi utslag. Det kan blant annet være en populær ordfører kandidat, eller en kultur for å delta i valg, som kan fremme valgdeltakelse (Christensen, Arnesen, Ødegård & Berg, 2013). Sterkere polarisering når det gjelder saker som er oppe i valgkampen kan også gi utslag. Videre må det antas at saker som man ser angår en selv eller det en er opptatt av, engasjerer mer.

På denne bakgrunn mener vi at forskjellen i valgdeltakelse er interessant, og kan brukes som en indikasjon på at det folkevalgte regionale nivået engasjerer mer i Sverige enn i Norge. Noe som underbygger dette er at det i Norge er høyere valgdeltakelse ved kommunevalg enn ved fylkestingsvalg, mens en ikke finner tilsvarende tendens i Sverige. Og når vi ser på Sverige, så er det, til tross for at det er en kultur for å avgi stemme ved valg, likevel er en bevissthet rundt deltakelse, idet oppslutning om nasjonale valg er høyere enn lokale valg. Derfor mener vi at det er interessant å se at det i Sverige er like stor interesse for kommune og landstingsvalg.

7.2 Legitimitet – omdømme

En indikator på legitimiteten til det regionale folkevalgte nivå, vil være befolkningens oppfatning av styringsnivået, og det omdømmet som landsting/selvstyrte regioner og fylkeskommuner har.

I Norge viser undersøkelser at folks kjennskap til fylkeskommunens virkefelt er lav (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006). Selv om fylkeskommunen har ansvaret for store og samfunnstunge oppgaver som skole og vei, er det først og fremst den enkelte videregående skole og Statens vegvesen, som er de synlige aktører i media, og ikke fylkeskommunen. Som vi vil komme nærmere innpå har også fylkeskommunene mistet en del større oppgaver, noe som også vil påvirke den allmenne interessen i befolkningen.

I «Medborgerundersøkelsen» som er gjennomført av Høgskolen i Hedmark og Høgskolen på Lillehammer, ble respondenter fra de to fylkene Hedmark og Oppland spurt om politisk interesse når det gjelder internasjonal, nasjonal og regional og lokal politikk. Resultatet fra undersøkelsen viser at mens 83 prosent av respondentene var meget eller ganske interessert i nasjonal politikk, var i overkant av 50 prosent interessert i politikk på fylkesnivå (henholdsvis i Hedmark og i Oppland). 84 prosent var interessert i politikk i hjemkommunen (Higdem, Høyre, Lesjø & Mønnes, 2013). Samme undersøkelse viser at tilliten til fylkeskommunen er lavere enn tilliten til en rekke andre organisasjoner i fylkene.

Det kan altså se ut som om folks kunnskap om fylkeskommunen er begrenset, og at det regionale folkevalgte nivå ikke har det beste omdømme. Og det har til tider vært mye debatt om det regionale folkevalgte nivået. Politikerne på nasjonalt nivå har en rekke ganger hatt temaet oppe, og det må antas at det som fremkommer i den politiske debatten, også påvirker folks oppfatning av regionalt styre og forvaltning. De sittende regjeringspartiene, Høyre og

Fremskrittspartiet, har programfestet nedleggelse av fylkeskommunen og vil at fylkeskommunens oppgaver overføres til staten og kommunene. De mener at offentlige oppgaver som krever skjønnsutøvelse bør legges lokalt, men at hensynet til likhet i tjenestetilbud kan være et argument for å legge en del oppgaver til staten. Høyre vil at det meste av fylkeskommunens oppgaver overføres til kommunene, mens FrP ikke er like klare på dette punktet. Senterpartiet er for å beholde dagens løsning, og Venstre og Kristelig folkeparti vil beholde fylkeskommune, men ha større regioner med en større oppgaveportefølje. Arbeiderpartiet ønsker også å beholde fylkeskommunene, men er ikke like tydelige på ønske om oppgaver og innretning. Som vi vil se i det neste kapittelet har det også vært statlig motstand mot å legge mer makt til fylkeskommunene. Tore Hansen og Leif Arne Heløe viser til en statlig motstand, blant annet fra fylkesmennene, helt tilbake til 1950-tallet (Hansen, 2008). Denne motstanden har også vært reflektert i debatter og i media, noe som heller ikke bidrar til et bedre omdømme for det regionale folkevalgte nivået.

Når det gjelder de svenske landstingene kan man se lignende tendenser som i Norge. I en undersøkelse som er publisert i boken «Värmlandska landskap» kommer det frem at svenskere «förtroende» til politikere i landstinget var lavere enn tilliten til riks- og kommunepolitikere. Mens 16 prosent hadde meget høy eller ganske høy tillit til landstingets politikere i Värmland, hadde 31 prosent slik tillit til rikspolitikere, og 30 prosent til kommunepolitikere. (Nilsson, L., 2012). Landstingene er også omdiskutert blant politikerne, og det har vært en motstand mot regioner generelt (Bjørklund, 2005). Som vi kommer tilbake til møtte de vestsvenske länenes motstand i den sosial-demokratiske regjeringen, når de på midten av 90-tallet arbeidet for å bli en selvstendig region. Tidligere socialminister Göran Hägglund (partileder for Kristdemokraterna) foreslo i 2013 å legge ned landstinget.

Men når Ansvarskommiteen la frem sin innstilling, var det stor enighet enige om å opparbeide et sterkere regionalt folkevalgt nivå. Dette til tross for at Moderata samlingspartiet i lang tid hadde uttalt at de ønsket å avskaffe det regionale nivået (Karlsson). Og når «Lagen om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning» ble vedtatt i riksdagen den 15. mai 1997, var det med et klart flertall. Flertallet i nasjonalforsamlingen stilte seg positive til sterkere regionalt selvstyre, noe som også må antas å ha preget den politiske debatten, og dermed også kunnet påvirke befolkningens oppfatning av landstingene.

Når det gjelder omdømme og tillit ser en altså mange likhetstrekk når det gjelder det regionale folkevalgte nivå i Norge og i Sverige. Både fylkesting og landsting har vært omdiskutert, og

det kan se ut som om medborgere og politikere stiller spørsmålstegn ved det regionale nivået. En viktig forskjell kan vi imidlertid se, og det er viljen til å gjøre lovendringer som bidrar til et sterkere folkevalgt nivå. Dette viser at det er et politisk flertall for en systemendring som forsterker det regionale selvstyret, noe som indikerer at i Sverige har politikere nasjonalt tillit til de folkevalgte på regionnivå. Det er videre et skille mellom Norge og Sverige når det gjelder valgdeltakelse, hvor den svenske oppslutningen er betydelig høyere enn i Norge. Av dette kan en slutte at det regionale folkevalgte i Sverige har en høyere demokratisk legitimitet enn norske fylkesting. Flertallet oppfatter dette som rettmessig styring, noe som innebærer at de styrende har autoritet fra de som styres.

Vi stilte innledningsvis spørsmål om hva som eventuelt kan forklare en forskjell i legitimitet. Hvis vi forholder oss til Webers kategorisering av kilder til legitimitet, kan legitimitet oppnås på bakgrunn av karisma og utstråling hos den/de som styrer, på bakgrunn av historie og tradisjoner og fordi lover og regler legger til rette for legitimitet.

Legitimitet på bakgrunn av karisma og personlige egenskaper hos den enkelte politiker, kan være relevant for tematikken i denne oppgaven, men vil kreve en analyse på individnivå, noe som ville være for omfattende. Men vi bruker Webers kategorisering av «tradisjonell legitimitet» og «legal-rasjonell legitimitet» for å prøve å finne forklaringer på forskjellen i legitimitet hos det regionale folkevalgte nivå i Sverige og i Norge.

Når det gjelder tradisjonell legitimitet, vil vi se på dette i lys av felles identitet hos de som styres. Dersom et avgrenset geografisk område utgjør en politisk og administrativ enhet, hvor befolkningen føler en felles identitet på bakgrunn av historie, kultur og språk, vil området ses som en «naturlig» enhet. Befolkningen vil identifisere seg med denne, og dermed være interessert i å påvirke beslutninger som angår deres region.

Hva legal-rasjonell legitimitet angår, vil vi se på lover og regler som styrer og legger til rette for beslutninger på det regionale folkevalgte nivå, herunder ikke bare det som fremgår i lov, men også regler eller styring som kan gi reell makt.

7.3 Tradisjonell legitimitet

Når tilhørigheten til et sted blir sterk, identifisere innbyggerne seg med stedet, både i stor skala (nasjonalitet, by) og i liten skala (nabolag). Det kan være stedsidentitet knyttet til natur, til næringsliv (for eksempel industri, skog, landbruk), kulturell identitet, språklig identitet, tradisjoner eller andre former for fellesskap.

Da vil stedsidentiteten i seg selv være en motivasjonskilde for å forsøke å påvirke beslutninger som angår omgivelsene. Dersom regionen er uten betydning for innbyggernes identitet, er det vanskelig å få oppslutning rundt regionale politiske prosesser, og legitimiteten hos de som beslutter og styrer svekkes. Vi har tidligere redegjort for regionaliseringsbegrepet, og drivkrefter knyttet til regionalisering. Felles kultur og identitet hos befolkningen i en region, har betydning for regionaliseringsprosesser i form av «bottom-up» prosesser.

Videre vil et styringssystem, som fylkesting og landsting, opparbeide legitimitet på bakgrunn av at dette er et system som har vedvart over tid, og er en tradisjonell styringsform.

Vi har tidligere i oppgaven sett på den historiske bakgrunnen for dagens fylkeskommune og län, og viser til kapittel 4 for å få en nærmere beskrivelse på dette. Både i Norge og Sverige har lange tradisjoner med inndeling i fylker og län. De geografiske grensene for dagens fylker og län har gjennom mange år vært tilnærmet de samme. Det er derfor nærliggende å tro at befolkningen i begge landene har opparbeidet seg en grad av identitet til området regionen. Videre har län og landsting vært underlagt både statlig og regional folkevalgt styring, og vi kan derfor ikke finne at tradisjon knyttet til styringsform har forklaringskraft når det gjelder forskjell i legitimitet. Både i Sverige og i Norge finnes det «konkurrerende» historisk baserte stedsidentiteter til fylkes- og länsidentiteten, og heller ikke her finner vi faktorer som kan forklare en høyere legitimitet hos det regionale folkevalgte nivå i Sverige.

Identitet til landsdeler, altså områder større enn fylker og län kan også ha lange historiske tradisjoner, og dette kan igjen svekke fylkes/länsidentiteten. Skulle dette ha en forklaringskraft når det gjelder vår undersøkelse om legitimitet, måtte det være funn som tilsier en større grad av landsdelsidentitet/identitet til regioner på tvers av fylkesgrenser i Norge enn i Sverige. Tor Selstad viser i en artikkel til at landsdeler som Nord-Norge, Trøndelag, Vestlandet, Sørlandet og Østlandet står sterkt i folks bevissthet. Selstad sier at bare i Sogn og Fjordane, Telemark og Vestfold er fylkesidentiteten sterkere enn landsdelsidentiteten (Selstad, 2006 s.7). Det er utført flere undersøkelser om nordmenns tilknytning til forskjellige geografiske områder, og disse viser at en først og fremst er tilknyttet landet som helhet, og etter dette, er de mest knyttet til bydelen/byen/bygda de bor i, deretter følger kommunen og landsdelen omtrent på samme nivå, mens fylket rangeres nederst (Bjørklund, Stava, Rose & Sagli, 2003), (Higdem et.al, 2013).

Men også her ser vi likhetstrekk mellom de to landene. I kapittel 4 omtalte vi «landskapene» i Sverige, og disse kan ha skapt identitet til områder større enn dagens län. I Nord-Sverige

eksisterer det en «norrlandsidentitet», og det å være «norrlänning» sies å være en like sterk identitet som det å være «norrbottning», «västerbottning» etc. I Dalarna, Värmland og Jämtland er det en regional identitet (Aronsson, Kvarnström & Kåks, 2005). Nye regioner, er, som nevnt, også etablert på tvers av länsgrenser, noe som igjen kan være en indikasjon på at selve länsidentiteten har konkurrerende identiteter også i Sverige. At man faktisk har lyktes i å etablere nye regionsgrenser en del steder i Sverige kan muligens være en indikasjon på at identitet til län kan være noe svakere enn i Norge?

Når det gjelder stedsidentitet er det imidlertid viktig å påpeke at det ikke er en lineær sammenheng mellom historisk tilknytning og identitet. Så selv om historikken viser mange likhetstrekk mellom norske og svenske regioner, kan det være andre faktorer som har gitt svenskene en sterkere identitet til sitt län og landsting. Som vi har vært inne på innledningsvis i denne oppgaven, kan regionaliseringsprosesser også ses på bakgrunn av fysiske omgivelser som infrastruktur og bolig- og arbeidsmarkeder, som skaper endrede samhandlingsmønstre. Nettverksbygging på tvers av geografiske trukne grenser, kan også skape nye identiteter. Nettverksformer er ikke like varige og stabile som tradisjonelle organisasjonsformer. Deltakerne er løsere og mer spredt utover, og grensene for hva som ligger inne i nettverket er løsere enn for en organisasjon. (Pike et al., 2006, s. 92). Rose, Pettersen og Baldersheim fremmer en hypotese om at det skjer en identitetsutvikling fra «lokalisme til kosmopolittisme» (Baldersheim, Pettersen & Rose, 2011, s.4).

Men også her ser vi en stor grad av likhet i utviklingen i de to landene. Både i Norge og i Sverige er det en høy grad av mobilitet, med unge som flytter for å utdanne seg, og pendling mellom jobb og bosted på tvers av kommune og fylkesgrenser. Flere reiser utenlands, og noen pendler mellom hus og feriesteder som ligger i andre fylker eller land. Gjennom de siste 20 årene har samfunnet endret seg også når det gjelder kommunikasjon og nettverksbygging. Kontakter og samhandling skjer på tvers av grenser, noe som også kan bidra til at identitet knyttet til kommune eller län svekkes. Eksempelvis kan vi nevne at det innenfor Kalmar län i Sverige finnes det flere identiteter som er uavhengige av länsgrensene (Landstinget i Kalmar län, 2015). Videre kan vi se at nye regioner med selvbestemmelse knyttet til regional utvikling, er satt sammen på tvers av tidligere kommune og länsgrænse. Som vi har vært inne på tidligere startet etableringen av Västra Götaland ut fra funksjonelle behov, og de daværende grensene utgjorde hindre for rasjonell oppgaveløsning. De siste årene har en både i Norge og Sverige sett en rekke stedsutviklingsprosjekt, for eksempel LUK prosjekter (Lokal Stedsutvikling i Kommunene), byregionprogrammer i Norge, og landsbyprogrammer i

Sverige, som kan ha bidratt til en sterkere tilknytning til kommunen eller regioner, innenfor eller på tvers av, fylkesgrensene/länsgrensene). Glåmdalen i Hedmark fylke har hatt et aktivt samarbeid knyttet til byregionsprogram og kommunesammenslåinger, og gjennom nettverk på tvers av kommunegrenser og fylkesgrenser, knytter regionen seg mer mot «Oslo-regionen», og distanserer seg mer fra resten av Hedmark. I Akershus er Bærum og Asker mer knyttet til Oslo enn til den nordlige delen av fylket.

Drøftingene ovenfor viser at det er et brokete bilde som trer frem når en ser på dette med stedsidentitet. Det er imidlertid mange likhetstrekk mellom Norge og Sverige når det gjelder historie og utvikling, og slik sett er det vanskelig å finne historiske og tradisjonelle faktorer som tilsier at svenskene har en sterkere identitet knyttet til sitt regionale nivå, og derfor i større grad støtter opp om det regionale folkevalgte nivået.

Vi vil imidlertid introdusere en faktor som kan bidra til at svenskene opplever en sterkere identitet til länet eller regionen, og det er EU-medlemskap. Dette er i så fall en variabel som både hører inne under legitimering på bakgrunn av historie og tradisjoner, og legitimering på bakgrunn av lover og regler. Når det gjelder identitet, så kan EU-medlemskap ha forsterket den regionale identiteten, og bidratt til at regional folkevalgt styring har fått sterkere legitimitet.

7.4 EU-medlemskap

I boken «Europeiske regionaliseringsprosesser», skriver Baldersheim om den europeiske integrasjon som drivkraft til regionaliseringsprosesser. Det vises til at gamle regionale identiteter har våknet til nytt liv, jf. Katalonia og Baskerland (Baldersheim, 2000).

Nasjonalstatens betydning, og den identitet som er knyttet til denne, svekkes til fordel for regionale og europeiske myndigheter.

Etter 2. verdenskrig var nasjonalisme lite fremtredende i store deler av Europa. Stater som Sovjetunionen, Jugoslavia og Tsjekkoslovakia var multinasjonale, og selve styreformen i disse landene bidro til å holde staten sammen. I etterkant av reformene i Øst-Europa, vokste det frem nasjonale bevegelser, og nye stater ble dannet. Men også i Vest-Europa var det nasjonale bevegelser som søkte selvstyre, som for eksempel irene i Nord-Irland og baskerne i Spania. Med opprettelsen av EU og det frie europeiske markedet oppstår et transnasjonalt økonomisk fellesskap på tvers av de tidligere statsgrensene. «Nasjonal-økonomien» er i stor grad erstattet med et europeisk økonomisk fellesskap. (Hobsbawm, 1991). EU, som nå

omfatter både øst -og vest- europeiske stater bidrar til, blant annet gjennom strukturfondene som vi har omtalt tidligere, fremvekst av sterke regioner, og gjerne på bekostning av staten. EU s overnasjonale organisering har bidratt til å forsterke nasjonalismen, som igjen har bidratt til regionaliseringsprosesser over hele Europa.

Som vi har sett er både de svenske og de norske fylker og län, regioner som har vedvart over lengre tid, og vi har antatt av befolkningen har opparbeidet seg en identitet til området. Identiteten kan ha bli svekket på bakgrunn av økt mobilitet, men kan også ha blitt forsterket gjennom regionale utviklingstiltak. Før EU-medlemskapet må det antas å ha vært, i hvert fall en grad, av regional identitet i länene i Sverige, og denne kan, på bakgrunn av regionaliseringsprosessene innenfor EU, ha blitt forsterket. Ser en på nasjonalisme som en drivkraft for regionaliseringsprosesser, er det imidlertid en viktig forskjell mellom svenske län, og de regioner en finner i flere andre europeiske land. I Sverige, som i Norge, har det frem til de siste årenes økning i innvandring, vært en felles kultur, språk, historie og religion for tilnærmet hele befolkningen. Urbefolkningen, finnspråklige minoriteter og romanifolket er unntak, men på bakgrunn av assimilering gjennom flere hundre år, oppfyller ikke disse folkegruppene kriterier som er brukt for å definere en nasjon. Både i Norge og Sverige er prinsippet om at politiske og nasjonale grenser samsvarer oppfylt, og drivkreftene for løsrivelse på bakgrunn av nasjonalisme er ikke til stede, hverken fylker eller län. Derfor kan en ikke sidestille regionaliseringsprosessene med prosessene i Italia, Spania, Frankrike m.m.

Et annet viktig poeng er at Sverige har en sterk sentralisert stat, noe som politisk sett har bidratt til at regioner ikke har samme betydning som for eksempel i Tyskland eller Belgia, som er føderale stater. Det er videre viktig å påpeke at de selvstyrte folkevalgte regionene i Sverige, for eksempel Västra Götaland, begynte sitt arbeid for større regionalt selvstyre lenge før Sverige gikk inn i EU i 1995. Kun to år etter at Sverige ble medlem av EU, ble forsøksloven vedtatt i Riksdagen.

Det er også viktig å få frem at også Norge, og fylkene, påvirkes av den regionaliseringsprosessen som skjer i EU, og det kan derfor være vanskelig å isolere effekten av det svenske EU-medlemskapet. Hedmark fylkeskommune er den fylkeskommunen i Norge som deltar i flest Interreg-prosjekter (Schau & Indset, 2015) I en forvaltningsrevisjon vedrørende Hedmarks deltakelse i Interreg foretatt av Hedmark revisjon i 2014, er en av konklusjonene at politikerne i fylkestinget i Hedmark ikke har oversikt over de Interreg prosjektene Hedmark fylkeskommune er involvert i (Skjeggestad & Klausen, 2015). Dette til tross for at Hedmark

fylkeskommune i perioden 2007-2013 har deltatt i 41 store prosjekter i Hedmark med et samlet budsjett på omlag 420 mill. NOK/SEK. I rapporten framgår det videre at ca. 8 prosent av befolkningen i fylket har vært i kontakt med et av prosjektene i prosjektperioden (Skjeggstad & Klausen, 2015). Dette viser at samarbeidet mellom regioner i EU og Norge – Sverige, ikke nødvendigvis er bredt forankret i befolkning eller politikere i regioner som deltar. NIBR har også foretatt en analyse av norsk deltakelse i EU programmene for samme periode. En av konklusjonene her var at alle prosjektene i studiet var nyttige for kommuner og fylkeskommuner i den forstand at deltagerne har blitt mer bevisst på europeiske utfordringer og europeisk kultur. (Schau & Indset, 2015). Selv om Forvaltningsrevisjonsprosjektet og den omtalte NIBR rapporten ikke kan sies å utgjøre noe bredt dokumentasjonsgrunnlag, viser det at EU-samarbeidet ikke nødvendigvis er bredt forankret i bevisstheten hos befolkningen i regioner som deltar i samarbeidet. En kan derfor ikke med sikkerhet si at samarbeid med regioner på tvers av nasjonale grenser bidrar til å fremme regional identitet på bekostning av identitet til staten. Og skulle dette være tilfelle, bidrar Norges sterke tilknytning til EU, til at medlemskapet må antas å ha en begrenset forklarings effekt når det gjelder skillet mellom Norge og Sverige hva identitet og legitimitet til de folkevalgte styresmaktene i regionen.

Kort oppsummert kan vi ikke se at en høyere legitimitet hos det regionale folkevalgte nivå i Sverige, skyldes at svensker har en sterkere identitet til länet og landstinget, enn det nordmenn har til fylkene. Tvert imot kan det, på bakgrunn av etablering av nye regioner flere steder i Sverige, stilles spørsmålsteget ved om den kan være lavere enn nordmenns tilknytning til sine fylker. Regionaliseringsprosessene i EU er ikke uten betydning når det gjelder legitimiteten, men har liten forklaringskraft når det gjelder forsterking av utvikling av felles identitet og felles kultur. Slik sett skiller regionaliseringsprosessen i Sverige seg fra den som har funnet sted i en del andre EU-land, hvor felles kultur og identitet hos befolkningen i en region, igangsetter eller forsterker har betydning for regionaliseringsprosesser i form av «bottom up» prosesser.

Dersom det ikke er sterkere stedsidentitet forankret i historikk som forklarer forskjellen i legitimitet, kan det være det Weber omtaler som legal-rasjonell autoritet som legitimeres gjennom lover og regler.

7.5 Legal-rasjonell legitimitet

Oppslutningen om det politisk- administrative nivået i et regionalt område vil ikke følge automatisk av at befolkningen i samme område føler en felles identitet. Teorier om tillit og

politisk oppslutning har ofte tatt utgangspunkt i både kulturelle og politiske forklaringer, men undersøkelser har vist at dette i stor grad skyldes institusjonelle faktorer (Nilsson, L. 2012). Men dersom de regionale myndighetene i området har innflytelse på prosesser og beslutninger som berører innbyggerne, vil dette medføre større engasjement, og gi beslutningstakerne legitimitet, noe som igjen kan bidra til økt regionalisering. Lover og regelverk kan tilrettelegge for et regionalt folkevalgt med myndighet og autoritet, men er i seg selv ikke nok til å sikre legitimiteten. Regionale folkevalgte må også ha muligheten til faktisk å vedta og sikre gjennomføring av oppgaver som betyr noe for befolkningen. I hvilken grad kan det ulikheter når det gjelder lovgrunnlaget og /eller strukturene i forvaltningssystemet ha gitt de svenske landstingene større grad av legitimitet enn de norske fylkeskommunene?

Lovgrunnlaget for oppgaveløsning på de ulike forvaltningsoppgavene er hjemlet i en rekke ulike lover og forskrifter, og det vil blitt en omfattende oppgave å gå inn på alle disse. Som vi tidligere har vært inne på, er det også en rekke regler og føringer knyttet til EU som har konsekvenser for det regionale arbeidet. På grunn av omfanget er det nødvendig å avgrense analysen til å omfatte deler av ansvarsområdet for fylkeskommuner og landsting. Vi har derfor valgt å se på lover og regler, og strukturer, makt og myndighet innenfor regional utvikling. Regional utvikling er et ansvarsområde som er felles for folkevalgt regionalt nivå i Norge og Sverige, og det er også fremhevet at dette er den viktigste rollen for fylkesting og landsting/regioner. Dette betyr ikke at makt og myndighet innenfor tjenesteproduksjon som skole, helse, kollektivtransport, drift og vedlikehold av veg, ikke er relevant her. Statlig detaljstyring på lover, retningslinjer, budsjettering og rapportering når det gjelder skoletilbud, er et eksempel på hvordan staten begrenser regionale folkevalgtes mulighet til å tilpasse skolen til regionale behov innenfor næringslivet. Dette svekker det regionale handlingsrommet, og fratar regionalt folkevalgt nivå autoritet og legitimitet på utdanningsområdet. Hvordan dette eller andre områder håndteres i de to landene ville derfor ha betydning for problemstillingen vår, men vil bli for omfattende for denne oppgaven.

Vi vil videre avgrense analysen til lov og strukturer i den norske og svenske forvaltningen, og ikke gå inn i en analyse av lover, regelverk og strukturer innenfor EU systemet. Vi har tidligere sett på EU og konsekvenser av organiseringer av EU's strukturfond under kapittel 6. Andre lover og regler som kommer gjennom EU har også betydning for det regionale folkevalgte nivået, men mye av dette implementeres via den nasjonale sentraladministrasjonen, og det er derfor vanskelig å analysere den direkte effekten når det gjelder regionale folkevalgtes legitimitet. Det er helt klart at EUs lovverk påvirker det

regionale handlingsrommet. Det kan bidra til å fremme det regionale handlingsrommet, men kan også bidra til å svekke det, for eksempel ved å begrense muligheter til å velge regionale leverandører og produsenter. Beregninger viser at 70 prosent av sakene som behandles i fylkestinget er berørt av regler og bestemmelser i EU.

Selve lovgrunnlaget for fylkeskommune og landstinget sitt generelle virke, ligger i henholdsvis kommuneloven og kommunallagen. I den norske kommuneloven står følgende i formålsparagrafen (jf. § 1): Formålet med kommuneloven er;

«...å legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling» (kommuneloven, LOV-1992-09-25-107).

I § 1 den svenske Kommunallagen heter det at kommuner og landsting

«...sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskildaföreskrifter» (jf. § 1 i kommunallagen, 1991:900).

En viktig lov knyttet til regionalisering i Sverige, lå «i Lagen om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning», som ble vedtatt av Riksdagen i 1997. Bakgrunnen for at noen landstingregioner fikk ansvar for regional utvikling, er utredninger og rapporter som tok for seg oppgavedelingen mm. I 1992 kom Regionutredningen sin uttalelse (SOU 1992:63) Regionala roller - en perspektivstudie. Utvalget som utarbeidet utredningen hadde som oppgave å gjøre en analyse av den offentlige forvaltningens regionale oppbygging, og gi anbefalinger når det gjaldt fremtidig organisering (Sveriges riksdag, 1992). Et av alternativene som her kom opp var å etablere et nytt folkevalgt nivå som skulle få oppgaver fra länsstyrelsen og landsting. Västsverigeutredningen, som ble forfattet av de samme forfatterene som utarbeidet Regionutredningen, tok for seg hvordan oppgaver i regionen kunne løses fremover i SOU 1992:66 "Västsverige - region i utveckling". I denne utredningen ble det foreslått å danne et nytt vest-svensk län bestående av länene: Göteborg og Bohus, Älvsborg, Skaraborg og Halland. Videre ble det foreslått at länsstyrelsernas ansvar for de regionale utviklingsspørsmålene skulle flyttes til ett kommune-/landstingsbasert regionforbund. Dette skulle skje i påvente av at det ble tatt en politisk beslutning når det gjaldt organisering av de regionale utviklingsoppgavene i tiden fremover (Västra Götalandsregionen, 2016). I 1995 kom Regionsberedningen med forslag om å slå sammen de vest-svenske länene til et nytt landsting som skulle få en forsøksordning med å ta over det

regionale utviklingsansvaret fra länsstyrelserne og dermed bli en region med regionalt selvstyre. Tross motstand både innad i regjeringen og i kommunene, ble en sammenslåing videre utredet. I mars 1997 kom regjeringens proposisjon (regeringsforslag till riksdagen) om endring i länsinndelingen, oppbygging av et ”storlandsting” og regionalt utviklingsansvar til vest-Sverige. I proposisjonen ble det foreslått at länet skulle få navnet Västergötlands län. (länsindelning, bildandet av ett storlandsting och regionalt utvecklingsansvar på försök Västsverige). Når riksdagen vedtok ”Lagen om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning” den 15 maj 1997 ble Västergötland endret till Västra Götaland. Oversikt over avstemming i riksdagen viser at 203 stemte for, mens 68 var mot endringene. (203 (S, Fp, C, V och Kd)) og 68 (M och Mp)). Også Skåne gikk inn som en forsøksregion. I Gotland kommunen (både landsting og kommune) fikk kommunen en forsøksordning med regionalt utviklingsansvar, og det var også forsøk i Kalmar län (Västra Götalandsregionen, 2016) .

I 2010 ble Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län vedtatt, og den trådte i kraft i 2011. I loven ligger bestemmelser om regionalt tilväxtarbete og länsplaner for regional transportstruktur i Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Gotlands, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Gävleborgs och Jämtlands län. Med regionalt tilväxtarbete menes innsatser for å skape en bærekraftig (hållbar) regional vekst og utvikling (Lag om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Lag 2010:630, § 2). Loven gjelder for Östergötlands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kronobergs läns landsting, Skåne läns landsting, Hallands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Örebro läns landsting, Gävleborgs läns och Jämtlands läns landsting. Loven gjelder også, med unntak av 8 § 1, for Gotlands kommune. I henhold til loven skal nevnte landsting:

1. utarbete och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin,
2. trots 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen (1991:900) besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete, och
3. följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet.

(Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, § 5)

Videre heter:

6 § De landsting som avses i denna lag får utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram.

7 § De landsting som avses i denna lag ska upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur

8 § De landsting som avses i denna lag ska samverka med

1. länets kommuner, och
2. länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter.

9 § De landsting som avses i denna lag ska samråda med företrädare för berörda organisationer och näringslivet i länet.» (Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län).

I Sverige har en også en lov om kommunale samverkansorgan (2002:34). I loven gis kommunene rett til å opprette samverkansorgan som får ansvaret for regionale utviklingsspørsmål innenfor länet (Lag om samverkansorgan i länen. Lag 2002:34). Det er opprettet kommunale samverkansorgan med regionalt utvecklingsansvar i Uppsala, Södermanlands, Kalmar, Blekinge, Värmlands, Dalarnas och Västerbottens län. I Stockholms, Västmanlands, Västernorrlands och Norrbottens län har länsstyrelsen det regionale utviklingsansvaret (Finansdepartementet, 2015).

I Norge er Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven) viktig når en skal se på ansvaret innenfor det regionale utviklingsarbeidet. I Plan -og bygningslovens § 3-4 Regionens planoppgaver og planleggingsmyndighet står som følger:

«Regional planlegging har til formål å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region.

Regional planmyndighet har ansvaret for og ledelsen av arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og regional planbestemmelse etter reglene i kapittel 7 og 8. Regional planmyndighets kompetanse til å vedta regional plan kan ikke overføres eller delegeres til annet organ.

Regional planmyndighet skal sørge for å ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven.

Fylkestinget er regional planmyndighet». (Plan- og bygningsloven, LOV-2008-06-27-71)

Regional planstrategi ble innført som nytt verktøy i den regionale planleggingen gjennom plan og bygningsloven av 2008.

Kapittel 7 i Plan- og bygningsloven omhandler «regional planstrategi».

§ 7-1 står det:

«Regional planmyndighet skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet.

Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål og hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging.»

«Den regionale planstrategien skal inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp og opplegget for medvirkning i planarbeidet.» (Plan- og bygningsloven, LOV-2008-06-27-71).

I § 7-2 står følgende:

Forslag til regional planstrategi sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Fristen for å komme med uttalelse skal være minst seks uker. Planstrategien vedtas av regional planmyndighet.

Når regional planstrategi er vedtatt av regional planmyndighet, legges den fram for Kongen til godkjenning. Ved godkjenningen kan Kongen, etter drøfting med regional planmyndighet, vedta de endringer som finnes påkrevd ut fra hensynet til nasjonale interesser.

Statlige og regionale organer og kommunene skal legge den regionale planstrategien til grunn for det videre planarbeidet i regionen. (Plan- og bygningsloven, LOV-2008-06-27-71).

Regional planstrategi er et verktøy for å ta stilling til hvilke regionale planspørsmål som det er viktig å arbeide med for nyvalgte fylkesting og kommunestyre. Arbeidet med regional planstrategi skal lede fram til en beslutning om hvilke planer som skal utarbeides. Dette skal igjen vurderes på bakgrunn av hva som er de viktigste regionale utfordringene og med utgangspunkt i nasjonale mål og rammer som er trukket opp av regjeringen og Stortinget (Miljødepartementet, 2012).

På bakgrunn av Plan- og bygningsloven er den norske fylkeskommunen gitt en førende rolle i det regionale utviklingsarbeidet.

Ser en på lovverket knyttet til det regionale folkevalgtes ansvar og myndighet på det regionale utviklingsområdet, er det klart altså at fylkesting, utvalgte landsting og kommunale samverkansorgan har et lovpålagt ansvar og myndighet. Staten, både i Norge og i Sverige, har

delegert regionalt utviklingsansvar til et regionalt folkevalgt nivå. I Norge gjelder dette for samtlige fylkeskommuner, mens det i Sverige er et utvalg landsting som har denne myndigheten. Slik sett kan en si at stortinget tilsynelatende har gjennomført en endring som berører hele landet, mens svenskene har en differensiert løsning. Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, går imidlertid lenger enn den norske Plan- og bygningsloven, idet den sier at statlige oppgaver og økonomiske virkemidler skal overføres. Dette er kanskje den avgjørende faktoren når det gjelder å opparbeide seg en legitimitet som planlegger og utvikler – nemlig at du har både økonomiske virkemidler og myndighet, som sikrer gjennomføring, og den har en forklaringskraft når det gjelder å forklare forskjellen i regionalisering i Norge og Sverige.

7.6 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett nærmere på betydningen av legitimitet hos det regionale folkevalgte nivå, når det gjelder regionaliseringsprosesser. Vi har sett på om sterkere grad av delegering av makt og myndighet til det regionale nivået i Sverige, skyldes at det regionale folkevalgte nivået har større legitimitet enn de norske fylkestingene, og om dette i så skyldes historikk og tradisjoner eller legal-rasjonell autoritet.

Både ut fra valgdeltakelse og omdømme, kan en slutte at det svenske regionale folkevalgte nivå har en høyere grad av legitimitet, noe som kan ha bidra til en sterkere grad av regionalisering i Sverige de siste 10-20 år. Forskjellen i legitimitet kan i liten grad forklares ut fra en sterkere regional identitet hos befolkningen i de svenske län. Dette skyldes at historie og tradisjoner for det regionale folkevalgte nivå i Sverige og Norge er forholdsvis sammenfallende. Vi finner heller ikke belegg for at en historisk identitet til regionen er blitt forsterket gjennom svensk EU-medlemskap. Dette kan ses i sammenheng med at Sverige er en sentralisert stat hvor nasjonale og statlige grenser er sammenfallende. Vi har også sett på hvordan endringer i infrastruktur og nettverk kan svekke gamle stedsidentiteter, og bygge opp om nye. Sann sett er det interessant å se på en ny region som Västra Götaland som ble etablert på bakgrunn av dette med funksjonalitet og infrastruktur.

Svenske velgere viser i større grad enn norske, en anerkjennelse av det folkevalgte regionale nivået, og svenske politikere har hatt større tiltro til regionalt selvstyre, enn hva som har vært tilfelle i Norge. Dette har medført til at det regionale folkevalgte nivået har fått en legal-rasjonell autoritet som legitimeres gjennom lover, regler og strukturer i styringssystemet, og som igjen bidrar til større legitimitet. Samtidig er det slik at det regionale nivået i

utgangspunktet må inneha legitimitet dersom regionalisering faktisk kan finne sted. Her kan det se ut som om bottom-up prosesser i de selvstyrte regionene på bakgrunn av infrastruktur og funksjonelle behov, har bidratt til politisk støtte.

8 Staten og det regionale nivået - formelle og uformelle strukturer

I dette kapittelet tar vi for oss hypotesen om at en sterkere grad av regionalisering i Sverige, kan forklares på bakgrunn av statlig organisering, de formelle og uformelle strukturer, og oppgavefordelingene mellom statlig regionalt nivå og folkevalgt nivå.

Vi vil beskrive utviklingen og fordelingen av ansvar og oppgaver mellom det regionale folkevalgte nivå og det statlige regionale nivået.

Norge har et politisk forvaltningsnivå med tre nivåer: Kommuner, fylkeskommuner og stat.

I 1961 ble loven om fylkeskommunene vedtatt. Det var fylkesmannen som fremdeles skulle administrere fylkeskommunen. I løpet av 1970-tallet ble det gjennomført flere reformer som medførte store endringer i fylkeskommunene. I fra 1. januar 1976 ble det innført direkte valg av representanter til fylkestinget, og fylkeskommunen fikk en egen fylkesrådmann som ledet administrasjonen, mens fylkesmannen fikk rent statlige oppgaver, og ble et eget statlig organ (Amdam et.al., 2014) Amdam oppsummerer de mange store endringene for fylkeskommunene slik:

...de viktigste endringene i fylkeskommunen skjedde mellom 1975 og 1977 gjennom innføringen av «Den nye fylkeskommunen». Denne innebar direktevalg til fylkesting, frikoblingen fra Fylkesmannsembetet, innføring av stillingen som fylkesadministrasjonssjef og innføring av direkte fylkesskatt. (Amdam et.al., 2014, s. 25)

Frem til midten av 1980-tallet ble det gjennomført flere endringer i oppgaver og fordeling av ansvar mellom det regionale folkevalgte organet og fylkesmannsembetet. Fylkeskommunene fikk ansvar for videregående utdanning, veier, samferdsel, og sykehusene. Staten fikk i gjennom disse prosessene ansvaret for de høyere utdanningsinstitusjonene. Fra midten av 1990-tallet ble det vedtatt at flere oppgaver skulle overføres fra fylkeskommunene til staten. Dette var spesielt innenfor helse og sosialsektoren, og i 2002 ble spesialisthelsetjenesten flyttet fra fylkeskommunene til statlige myndigheter. Samtidig fikk det folkevalgte regionnivået en forsterket rolle som regional utviklingsaktør. Så fra å være et organ som skulle utøve tjenester og myndighetsutøvelse, ble fylkeskommunen etter hvert tillagt en hovedrolle som samfunnsutvikler.

Gjennom flere reformer har det vært et uttalt mål fra regjeringens side å styrke fylkeskommunens rolle i det regionale utviklingsarbeidet, og gjøre fylkeskommunen til en regional samfunnsutvikler, og være samordner og tilrettelegger for partnerskap og utvikling.

Allerede i 1974, i forarbeidet til etablering av «Den nye fylkeskommunen», ser en at det regionale folkevalgte nivå er tiltenkt oppgaver som går ut over det å være en forvalter. Det er ikke gitt noen presis definisjon av begrepet eller noen «bestilling» til fylkeskommunene i hva som ligger til rollen og oppgaven som regional utviklingsaktør. I St.meld. nr. 19 (2001-2002) sies det at:

...formålet med regional utvikling er å skape en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling for egen region. I dette ligger det for eksempel økt verdiskaping, god tilgang på stabil arbeidskraft, variert arbeidsmarked, godt tjenestetilbud og vekstkraftige regioner. Med de komplekse og sammensatte utfordringer regionene står overfor, er det viktig å møte disse med en helhetlig politikk, der brukernes behov står i fokus og hvor det kan settes inn tiltak på områder som er kritiske for god regional utvikling. (Olje og energidepartementet, 2002, s 40)

Videre sies det i stortingsmeldingen at regionalt utviklingsarbeid er knyttet til å se sammenhenger i og å forbedre hele det regionale samfunnet. En må ta utgangspunkt i regionenes situasjon og utfordringer og fortrinn for regionene. Det må samarbeides på regionalt nivå. Regjeringen vil at fylkeskommunene skal flytte fokus fra styring og kontroll, til utvikling basert på partnerskap og samarbeid. Gjennom å styrke fylkeskommunens mulighet til å fylle rollen som regional utviklingsaktør, mener regjeringen den vil bli en mer interessant samarbeidspartner for næringsliv, regional statsforvaltning og kommuner.

I St.meld. nr. 12 (2006–2007), omtalt som regionalmeldingen, slo daværende regjering fast at fylkeskommunene skulle være sentrale regionale utviklingsaktører ved å være ledende pådrivere for å utnytte regionale og lokale fortrinn til regional utvikling ut fra regionalpolitiske vurderinger og prioriteringer. Videre skulle fylkeskommunen lede an i samarbeide og ta initiativ som kunne styrke utviklingen for hele og deler av regionen (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006)

I denne meldingen til Stortinget skisseres oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene. Videre er det i Meld St. 13 (2012-2013) presisert at fylkeskommunene skal være med på å utvikle en felles forståelse for arbeidet med regional utvikling gjennom partnerskap, samarbeid og samhandling. Regionalt utviklingsarbeid handler om å se koblinger mellom ulike sektorer og utvikle strategier for å fremme den samfunnsutviklingen man ønsker i eget fylke (Kommunal- og regionaldepartementet, 2013).

Fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler har også blitt aktualisert i spørsmål om nye regioninndelinger og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Dette har tema og til politisk behandling ved flere anledninger i Norge i løpet av årene. I flere Stortingsmeldinger og offentlige utredninger kan man se hvordan det har vært argumentert og vært forsøk på endringer i oppgaver mellom statlige og folkevalgte organer. I NOU 1974:53 Om mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen er det gitt anbefalinger om at staten skal ta seg av oppgaver som ikke krever regional tilnærming, mens oppgaver som forutsetter lokal kjennskap delegeres til fylkeskommune eller kommune (Amdam et.al., 2014) Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen, som sto bak denne utredningen, la frem en rekke utredninger knyttet til fylkeskommunen. I Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen, som kom 14 år etter NOU 1974:53, sies det at når det gjelder den administrative ansvars- og oppgavedelingen bør oppgaver som forutsetter lokal politisk styring overføres til folkevalgte organer i fylkeskommuner og kommuner. Desentralisering av statlige oppgaver til kommunene og fylkeskommunene bør fortsette (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1988).

Oppgavefordelingsutvalget som ble oppnevnt i 1998, slo fast at fylkeskommunen ikke hadde lyktes som regional utviklingsaktør. I Oppgavemeldingen (NOU 2000:22), heter det at det er som regional utviklingsaktør «fylkeskommunen i minst grad har lyktes i å leve opp til de forventningene en hadde til den i 1976» (Oppgavefordelingsutvalget, 2000).

Oppgavefordelingsutvalget mener det kan skyldes at fylkeskommunen ikke har utnyttet det handlingsrommet den har. Men utvalget mener også at det skyldes at fylkeskommunen har manglet virkemidler til å være en sentral utviklingsaktør på regionalt nivå. Videre står det at oppgavefordelingen mellom regional statsforvaltning og fylkeskommunen på mange områder er lite hensiktsmessig. Det blir fremhevet som særlig betenkelig at regional statsforvaltning ivaretar oppgaver med et tydelig utviklingspreg, noe som bidrar til å skape en uklar ansvars- og rollefordeling på regionalt nivå. Flertallet i utvalget tilrådte å styrke regionnivåets rolle som regional utviklingsaktør og mente det regionale folkevalgte nivået bl.a. burde ha ansvaret for regional samferdsel, regional utvikling og tilrettelegging for næringsutvikling, regional planlegging, videregående opplæring og kultur.

Effektutvalget ble oppnevnt av Regjeringen i oktober 2001. Utgangspunktet for oppnevningen var et behov, signalisert gjennom St.meld. nr. 34 (2000-2001) Om distrikts- og regionalpolitikken og St.meld. nr. 30 (2000-2001) Langtidsprogrammet, for å øke kunnskapen om effekter av ulike typer statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål.

Utvalget konkluderte med at statlig politikk har mye å si for utviklingen i regionene, selv om de ulike sektorene i liten grad har regionalpolitiske målsettinger. Videre sa utvalget at effekten overfor regionene blir større når sektorpolitikken blir samordnet.

Distriktskommisjonen ble oppnevnt i 2003. Mandatet for arbeidet var å «... foreta en gjennomgang av helheten i dagens distrikts -og regionalpolitikk, det vil si av både «bred» og «smal» statlig politikk, som har betydning for bosetting og regional utvikling» (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 2004). Hensikten med kommisjonen var å «legge grunnlaget for en bred politisk forankring av innretningen og valg av typer virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken». Distriktskommisjonen skulle bygge videre på Effektutvalget, som hadde lagt fram utredningen NOU 2004:2 Effekter og effektivitet. Effektutvalget hadde signalisert et behov for å øke kunnskap om effekter av statlig innsats når det gjelder regional utvikling og distriktpolitikk. Videre mente utvalget at større regioner ville gi mer effektiv oppgaveløsning (Amdam et.al., 2014, s. 32).

Distriktskommisjonen sa i sin utredning at dersom staten delegerer mer myndighet til underliggende forvaltningsnivåer, vil det i større grad enn i dag være opp til disse nivåene å prioritere og innrette politikken. «De politikkområdene hvor det er særlig viktig å desentralisere makt og myndighet, er etter Distriktskommisjonens mening de områdene som har størst betydning for lokal og regional utvikling, og som er egnet å tilpasse til lokale og regionale forutsetninger. Der det i større grad åpnes for regionale prioriteringer må det skapes aksept for regionale ulikheter i politikken, også på sentralt politisk nivå». I regionalmeldingen til stortinget (St.meld. nr. 12 (2006–2007) skisseres en oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene. Oppgavene som skulle overføres var innen samferdsel, næringsutvikling, miljøvern, landbruk, forskning og planlegging.

Regionalmeldingen la grunnlag for den kommende forvaltningsreformen som trådte i kraft 1. januar 2010. Reformen skulle bidra til et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene. Reformen innebar at fylkeskommune fikk flere virkemidler og flere muligheter til å inneha rollen som regional utviklingsaktør. De nye virkemidlene var knyttet til regional planlegging gjennom en ny plan- og bygningslov og utviklings- og driftsoppgaver tilknyttet konkrete forvaltningsnivåer. Forvaltningsreformen innebar en overføring av flere utviklings-, drifts og forvaltningsoppgaver til fylkeskommunen, med det mål å forsterke det regionalt folkevalgte nivået og tilrettelegge for regional tilpasning av

oppgaveløsningen. Samtidig ble flere av oppgavene skissert i regionalmeldingen. I 2014 ble det vedtatt at det skulle settes i gang et arbeid med ny kommune - og regionreform. Disse prosessene skal foregå parallelt. Man søker å finne frem til nye mulige alternative regioninndelinger, der også oppgaver og funksjoner blir vurdert. Det er gjennomført en del utredninger som vil ligge til grunn for en politisk behandling, og dette er et arbeid som pågår enda.

Fylkeskommunene i Norge og Landstingene i Sverige har ulike oppgaver. Landstingene har ansvar for helse og omsorg og tannhelse for barn og unge. I tillegg har de frivillige oppgaver knyttet til kultur, utdanning og turisme, og sammen med kommunene har de et pålagt ansvar for regional og lokal kollektivtrafikk (Regeringskansliet, 2016). Videre har landstingene oppgaver knyttet til regional vekst og utvikling, og noen har, som vi har sett, og vil komme tilbake til, et større ansvar enn andre på dette området.

Den norske regionale statsforvaltning er en samlebetegnelse på statlige forvaltningsorganer på regionalt nivå som er underlagt og instruert av nasjonale forvaltningsorganer dvs. departementer og direktorater. Hva som defineres som regionalt statlig nivå kan diskuteres, men den vanlige forståelsen i norsk kontekst har vært at det dreier seg om statlige organer som har fylket eller regionale enheter større enn fylkene som geografiske ramme for sin virksomhet (Nilsen & Langset, 2015, s.14). Inndelingen av den regionale stat i Norge samsvarer ikke med fylkesinndelingen i Norge. Eneste unntak er NAV som har fylkeskontorer, og Fylkesmannen (men her er Oslo og Akershus samlet, og Agderfylkene får samme Fylkesmann i 2016). Inndeling av statlig sektor har blitt bestemt av en kombinasjon av sektorfaglige og politiske vurderinger (Nilsen & Langset, 2015). De siste 20 årene har omorganiseringer i statsforvaltningen vært mange og omfattende. Regional stat har volummessig vokst gjennom statlig overtagelse av tidligere kommunale og fylkeskommunale oppgaver som f.eks. spesialisthelsetjenesten, barnevernsinstitusjoner og funksjoner som i dag ligger i Mattilsynet. Det er langt flere oppgaver som blir skilt ut fra departementer og lagt til eksisterende eller nye forvaltningsorganer, enn oppgaver som blir skilt ut fra direktorater og innlemmet i et departement (Sundby, Kalleberg & Ibenholt, 2008). Ved utskilling har det som hovedregel vært slik at det har blitt opprettet et nytt statlig forvaltningsorgan som skal ivareta oppgaver. Forsvarets rasjonaliseringstjeneste (1994), Dyrehelsetilsynet (1996), Havarikommisjonen for sivil luftfart, Politidirektoratet, Utlendingsnemnda og Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) er organer som har overtatt forvaltningsoppgaver fra departement. Difi oppgir at det i perioden fra 1992 til 2007 var registrert 55 nyopprettelser av statlige

forvaltningsorgan (Sundby et. al., 2008). Mange direktorater har de siste årene typisk gått over fra en fylkesinndeling til 5-8 regioner på landsbasis.

Sverige har en administrativ statlig struktur som har mye til felles med Norge. Den svenske forvaltningen er også organisert på tre nivåer: sentralt nivå, regionalt (län) og lokalt (kommune). I statsforvaltningen er Länsstyrelsen, som den norske fylkesmannen, en statlig myndighet, og fungerer som riksdagens og regjeringens representant i länet. Som i Norge har det skjedd en økt differensiering gjennom nye eller delvis nye virksomheter eller sektorer: Direktorat mm. Videre er det snakk om en økt myndighetsoverdragelse fra regjeringen til de ulike statlige virksomhetene, ikke på grunn av formelle endringer, men en ser det i praksis (Statskontoret, 2005). Departementet og direktorater er sektororientert, og som i Norge er det ikke samsvar med inndelingen av den regionale stat i Sverige, og länsgransene (Statskontoret, 2005). Utviklingen i Sverige har imidlertid vært økt delegering fra regjering til regionalt og lokalt nivå. Økt bruk av rammefordeling fremfor øremerkede tilskudd, har ført til en større grad av «normgivning» som følger med pengene. Videre er det større grad av kontroll knyttet til innretningen på kommunal virksomhet (Statskontoret, 2005).

8.1 Om fordeling mellom statlig og folkevalgt regionalt nivå

I likhet med i Norge har det vært i flere utredninger har det blitt diskutert ansvarsfordelingen mellom det regionale folkevalgte og statlige nivået i Sverige.

I juni 1992 presenterte Regionutredningen forslag om å slå sammen länene i Sverige slik at det ble 8-12 län/regioner. Det samme skulle gjennomføres for landstingene. Videre ble det foreslått å endre ansvarsfordelingen når det gjaldt regional utvikling, og det ble foreslått tre ulike modeller: Statlig regionalt ansvar, kommuner i samverkan og regionalt selvstyre (Västra Götalandsregionen, 2016). I 1992 ble Regionberedningen bedt om å se videre på forslag om ansvarsfordeling på regionalt nivå. Høsten 1995 ble utredningen «Regional framtid» lagt frem. Her ble det blant annet foreslått av de vest-Svenske länene skulle slås sammen og at det nye landstinget skulle inngå i en forsøksordning hvor det tok over det regionale utviklingsansvaret og ble et «regionalt självstyrelseorgan», en region. Forslagene fikk ingen tilslutning fra den svenske regjeringen (Västra Götalandsregionen, 2016).

Riksdagen besluttet i 1996 å innføre et forsøk med endret regional ansvarsfordeling i Kalmar, Gotlands og Skåne län. Forslaget ble utarbeidet på bakgrunn av en utredning utarbeidet av Regionberedningen, Regional framtid (SOU 1995:27). I riksdagens beslutning om endring av

länsinndeling i vest-Sverige mm., ble det bestemt av forsøksvirksomheten også skulle omfatte det nye Västra Götalands län (Regeringens proposition, 2010).

I mars 1997 kom regjeringens proposisjon om endret länsinndeling, et nytt storlandsting og regionalt utviklingsansvar som forsøk i vest-Sverige. Riksdagen vedtok "Lagen om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning" 15. mai 1997. Dette innebar at de nye landstingene i Skåne og Västra Götaland var regionale selvstyreorgan på forsøk i perioden 199-2002. I Gotland kommune (som tidligere nevnt var Gotland både kommune og landsting), og Kalmar län var det i samme periode utprøving av andre modeller når det gjaldt ansvar for regional utvikling. I Kalmar län ble det oppnevnt et kommunalforbund med medlemmer fra landsting og kommuner, som fikk ansvar for det regionale utviklingsarbeidet. I Skåne ble det innført et overgangsstyre med et regionforbund året før den formelle opprettelsen av regionen i 1999 (Västra Götalandsregionen, 2016).

Forsøkene med regionalt selvstyre ble utredet av «PARK-komiteen» (Parlamentariska Regionkommitten), som anbefalte å forlenge regionforsøkene, samt å utvide regionforsøkene til å omfatte hele landet, slik at andre län også kunne søke (Västra Götalandsregionen, 2016). Til tross for anbefalingen foreslo regjeringen i en proposisjon i 2001, Regional samverkan och statlig länsförvaltning, at forsøkene med regionalt selvstyre skulle avbrytes, og at det i stedet skulle bli mulig å danne kommunale forbund, samverkansorgan, med mer begrensede oppgaver (Regeringens proposisjon, 2001). Samverkansorgan kunne bestå av kommunalforbund der samtlige kommuner og landsting er medlem. Det ble imidlertid foreslått at Skåne, Västra Götaland og Gotland skulle kunne være samverkansorgan og, som Kalmar, beholde regionale utviklingsoppgaver i fire år. Riksdagen besluttet imidlertid at forsøkene i Skåne og Västra Götaland skulle forlenges til og med 2006, og høsten 2004 ble de forlenget til 2010. Kommunene og landstingene for øvrig fikk fra 2003 mulighet til å danne kommunale samverknadsorgan, i henhold til lov (2002:34). Samtlige kommuner i et län må inngå i samverkansorganet. Samverkansorganene har ulike oppgaver og organisasjon, fordi de i tillegg til å overta visse statlige oppgaver, også kan få oppgaver fra sine medlemmer (Regeringens proposition, 2010). Landsting som hadde forsøksstatus og samverkansorganene hadde mange av de samme oppgavene og beslutningsmyndighet, men det var kun landstingene som kunne fatte vedtak om regional foretaksstøtte (unntak fra dette var samverksorgan i Gotland og Kalmar) (Regeringens proposition, 2010). I 2003 opprettet regjeringen Ansvarskomiteen som fikk i oppdrag å se på strukturen og oppgavefordelingen innen län og landsting. I 2007 avleverte komiteen sin innstilling. Blant

forslagene var å opprette nye og større län, en del oppgaver knyttet til regional utvikling skulle overføres fra staten til landstingene, og landstingene skulle heretter kalles regionkommuner. Forslagene ble positivt mottatt, men medførte ingen endringer i inndeling og oppgavefordeling (Karlsson, 2010).

I juni 2009 bestilte regjeringen en ny utredning med det formål å få en oversikt over den statlige regionale forvaltningen og forslag på hvordan denne kunne samordnes bedre, og bli tydeligere (Finansdepartementet, 2015). I oktober 2010 forelå utredningen SOU 2010:77, Sammenlæggninger av landsting – övergångsstyre och utjämning». I utredningen ble det foreslått at ved endringer i sammensetningen av landsting eller dannelsen av nye landsting, skal regjeringen beslutte at det nye eller endrede landstinget skal ledes av et overgangsstyre frem til de nyvalgte fullmæktigene tiltrer. Videre ble det foreslått en særskilt regulering av økonomiske bidrag ved forandringer i landstingsinndelingen. Forslagene som kom har ikke ført til lovendringer.

3. juni 2010 vedtok riksdagen "Lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län" som gjelder Västra Götalandsregionen, Region Skåne, Region Gotland och Region Halland. Loven beskriver blant annet ansvaret for det regionale «tillväxtarbetet» og planlegging av infrastruktur. Begrepet "region" og "organ for regionalt selvstyr" anvendes ikke i lovteksten (Västra Götalandsregionen, 2016). I SOU 2012:81 Statens regionale förvaltning – förslag till en angelägen reform, ble det foreslått en ny inndeling for å skape robuste länsstyrelser. Antallet länsstyrelser ble foreslått redusert til 11, og flere länsstyrelser skulle få ansvar for mer enn ett län. Videre ble det foreslått at antallet statlige myndigheter skulle følge en ny statlig regional geografi. Utredningen foreslo videre at det regionale utviklingsansvaret som hovedregel skulle være landstingets oppgave. I utredningen ble det sagt at landstinget, i egenskap av å være direktevalgt politisk organ med egen beskatningsrett, har forutsetningene for å lede og samordne det regionale utviklingsarbeidet (tillväxtarbetet) med høy demokratisk legitimitet og effektivitet (Finansdepartementet, 2012). Utredningens forslag har ikke medført noen endringer i länsstyrelsene eller oppgavefordelingen.

8.2 Regionalt utvecklingsansvar i vissa län - Eksempel - Västra Götalandsregionen

Västra Götaland var historisk sett innlemmet i et landskap som omfattet Värmland, Närke og Södermanland. Siden 1658 var imidlertid Länsgrensene i vest-Sverige stort sett uforandret.. Grensene innebar blant annet at tre län: Hallands, Älvsborgs, Gøteborgs og Bohus län møttes midt i storbyregionen rundt Gøteborg. Allerede på 1950-tallet ble det pekt på at grensene ikke

var hensiktsmessige, og flere utredninger påpekte at inndelingen burde endres (Västra Götalandsregionen, 2016). I 1969 ble «Planeringsnämnden» oppnevnt av landstingene Gøteborgs och Bohus län, Älvsborgs län, Skaraborgs län och Hallands län samt Gøteborg by. Formålet var å komme frem til en overgripende helse- og omsorgsstruktur for vest-Sverige. På 1970- tallet ble det innført et grenseoverskridende «smaverkansavtal» innenfor helsesektoren i vest-Sverige som innebar at innbyggerne fikk fritt sykehusvalg uavhengig av länsgrenser innad i regionen. På 1970- tallet ble det også etablert et samarbeid om kollektivtransport i Gøteborgsregionen. Området besto av deler av tre län. I 1983 tok landstingene og kommunene sammen ansvaret for länstrafikken. Det ble videre gjennomført en rekke utredninger om läsinndelingen i vest-Sverige og ansvarsfordelingen på regionalt nivå, uten at noen av disse førte frem til faktiske endringer. I 1980 ble Regionsjukvårdsreformen iverksatt, noe som blant annet innebar at det ble innført Regionsjukvårdsnämnder i samtlige «sjukvårdsregioner», for å understøtte landstingenes samarbeid. Den vestsvenske planeringsnemnden hadde da vært Regionsjukvårdsnämnd siden 1976, og fungerte som modell for andre regioner. På 1990-tallet kom det klart frem at til tross for regionsamarbeidet, medførte de administrative grensene innen helsesektoren flere ulemper, herunder oppbygging av lik kompetanse på nærliggende sykehus og uhensiktsmessige fordeling av pasienter. Videre så en at også andre virksomhetsområder som lå til landstingene, for eksempel kultur, næringsutvikling og EU-kontakt, krevde økt samarbeid landstingene imellom.

Ved valget i 1994 hadde de vestsvenske landstingene og Gøteborg by, sosialdemokratisk flertall, og en majoritet av politikere som ønsket sammenslåing. Da regjeringen ikke fulgte opp innstillingen fra regionberedningen (1995) om å slå sammen de vestsvenske länene, fulgte politikerne fra vest-Sverige opp med lobby-virksomhet, og i 1997 kom regjeringens proposisjon om endringer i länsgrenser og ansvar.

Som vi var inne på i kapittel 5 hvor vi omtalte regional og distriktpolitikk, er det et grunnleggende trekk ved den svenske statsforvaltningen at departementer og direktorater har en formell autonomi i forhold til de enkelte statsråder, men er underlagt regjeringen som et kollegium. I Norge er ministeren ansvarlig for virksomheten i underliggende etater, og forvaltningens selvstendighet er derfor begrenset. Dette betyr at det i Norge har vært større muligheter for detaljstyring enn i Sverige (Statistisk sentralbyrå, 2005). Det er vanskelig å si hvor mye et slikt overordnet styringsprinsipp har hatt å si for delegering av makt og myndighet til et regionalt folkevalgt nivå, men det kan ha hatt en viss betydning. De siste

årene har det imidlertid skjedd en del endringer i den norske statsforvaltning som tilsier at en har kommet nærmere svensk praksis. Det har vært en større grad av fristilling av underliggende etater gjennom endringer i styrings- og budsjettssystem og flere organisasjonsformer (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2009). Dermed er det vanskelig å tillegge dette aspektet for mye vekt.

Styringssystemene i statlig sektor i Norge er mål og resultatstyring, og styringssignaler til underliggende etater går via sektorielle tildelingsbrev. Også i Norge har man rammeoverføringer til fylkeskommunen, men også en stor grad av øremerkede tilskudd som fylkeskommunen fordeler ut. Her er det ofte detaljerte rapporteringskrav til fylkeskommunen.

De statlige etatene i Norge og Sverige skal ivareta samordning seg imellom. Fokus på måloppnåelse er imidlertid sterkt, med et stadig økende innslag av NPM og målstyringen. Oppfølging av egne mål kan derfor bli overordnet det samhandlingsbehovet regional stat faktisk har. Sterk sektorstyring og vektlegging av egne resultater, svekker det regionale handlingsrommet og evne til å samordne hos regional stat. NIVI analyse har i sin rapport om den norske fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, påpekt at det er krevende for fylkeskommunene når departementer og direktorater sender ut oppdragsbrev til ulike tidspunkt og med ulik form og oppbygging (Nilsen & Langset, 2013). Dette fører til svakere samhandling med det regionale folkevalgte nivået, noe flere informanter peker på i rapporten (Nilsen & Langset, 2013). I en rapport om offentlig sektor utarbeidet av det svenske statskontoret, hevdes det at oppstykket ansvarsfordeling i Regeringskansliet gjør det vanskelig for länsstyrelsene og utøve sine oppgaver. Fagdepartementer og sektormyndigheter bidrar til å komplisere dette bildet (Statskontoret 2010). Den statlige inndelingen og mangelen på samordning i statlig regional sektor, påvirker det svenske regionale folkevalgtes nivåes evne til å drive samfunnsutvikling.

Fylkeskommunen og den statlige Fylkesmannen «konkurrerer» til en viss grad om samme oppgaver. Flere av oppgavene som ligger på fylkeskommunalt nivå og hos fylkesmannen er delvis overlappende. Statsviter Tore Hansen kaller det en «institusjonalisering av dualismen» som har preget fylkesnivået i Norge, både som et organ som ivaretar statlige interesser når det gjelder regionene, og som et fellesskap som skal ivareta regionenes interesser opp mot staten. (Hansen 2008, side 242). I denne dualismen ligger det spenninger knyttet til at Fylkesmannen som statlig representant kontrollerte kommunene, samtidig som institusjonen var

administrativt ansvarlig for fylkestinget, som jo var valgt av de samme kommunene (Hansen 2008).

Som fylkesmannen i Norge skal länsstyrelsen i Sverige ha oppgaver knyttet til tilsyn og kontroll, men også i Sverige er det påpekt spenninger mellom det regionale folkevalgte nivået og länsstyrelsen. Som eksempel kan en trekke frem det regionale utviklingsansvaret som er fordelt på flere offentlig instanser, herunder landstinget og länsstyrelsen, og ansvaret er delvis overlappende. I en offentlig utredning om statens regionale forvaltning vises det til at aktørene involvert i det regionale utviklingsarbeidet til en viss grad skyldte på hverandre når det gjaldt manglende effektivitet på arbeidet (Finansdepartementet, 2012, s. 157). Spenningen vises også ved at det i Sverige har det vært en rekke utredninger knyttet til regional inndeling, oppgavefordeling mellom statlige instanser og de folkevalgte regionene (län) (I Sverige er det flere regionale aktører – herunder «permanente regioner» som er omtalt tidligere). Her kan nevnes Ansvarskommittén, et regjeringsoppnevnt utvalg som ble nedsatt i 2009, og som skulle se på forslag som kunne gjøre den statlige regionale forvaltningen mer tydelig og samordnende, og arbeidet med å legge mer regionalt utviklingsansvar til visse län (Finansdepartementet, 2015).

Som vi ser er det mange likhetstrekk mellom den norske og svenske regionale stat, og utfordringer knyttet til sterk sektorisering, manglende samhandling og delvis overlappende oppgaver hos regional stat og regionalt folkevalgt nivå, er å finne i begge land. Det ser altså til å være mange likhetstrekk når det gjelder forvaltningsstrukturen, og vi finner ingen klare indikasjoner på at forskjellen i regionalisering skyldes formelle strukturelle forhold i statsadministrasjonen i de to land. Men det er ikke alle forhold som kommer frem dersom en ser på oppbygging av administrasjon og styringslinjer. Som vist over er det rapporter som tar for seg hvordan de enkelte aktører agerer, eller mener andre agerer, og som ikke synliggjøres ved å se på styringslinjer og styringsdokumenter. Vi har tidligere vært inne på hvordan politikerne kan ha bidratt til å svekke fylkeskommunens omdømme, og dermed også aksept og legitimitet. Men også andre aktører kan, gjennom mer uformelle strukturer og kanaler, bidra til dette. Vi har tidligere redegjort for endringer knyttet til delegering av ansvaret for regional utvikling i Sverige. Lovendringene og påfølgende endring i ansvaret fulgte etter en rekke utredninger og reformforsøk i Sverige, herunder Länsberedningen (SOU 1974:84), Länsdemokratikommittéen (SOU 1982:24), Regionutredningen (SOU 1992:63) og Regionberedningen (SOU 1995:27). I Norge har det vært tilsvarende utredninger og forvaltningsgjennomganger, som i likhet med mange av de svenske, anbefaler å innføre

sterkere (og ofte større) folkevalgte regioner med flere oppgaver og mer makt og myndighet. Det er særlig rollen som regional utviklingsaktør som er trukket frem. Hvorfor har ikke utredningene blitt fulgt opp?

Som vi har beskrevet har fylkesting, utvalgte landsting og kommunale samverksorgan et lovpålagt ansvar og myndighet når det gjelder ansvar for regional utvikling. Staten, både i Norge og Sverige, har delegert regionalt utviklingsansvar til et regionalt folkevalgt nivå. Den norske fylkeskommunen har ingen formell rolle eller overkommunal myndighet, selv om fylkestinget er regional planmyndighet. Til tross for at fylkestinget er tildelt handlingsrom og beslutningsmyndighet gjennom plan- og bygningsloven, er det derfor problematisk å ta en førende rolle når det gjelder regional utvikling. Videre er det statlige føringer på mange av de økonomiske virkemidlene som skal bidra til regional utvikling, noe som i realiteten svekker handlingsrommet og fylkeskommunens autoritet på området. Dette skyldes dels organisering av ansvaret når det gjelder regional utvikling i Norge, men også hvordan offentlig forvaltning er bygd opp, og en hvordan en endring av systemet motarbeides internt i statsbyråkratiet. Både formell organisering og uformelle strukturer (faktisk oppgave og maktfordeling kan gå på tvers av formelle linjer).

Oppgavefordelingsutvalget foreslo for 16 år siden å legge flere oppgaver og mer myndighet når det gjelder regional planlegging, til fylkeskommunene. (Oppgavefordelingsutvalget, 2000). Da fylkeskommunene to år senere, i 2002, mistet oppgavene knyttet til driften av sykehusene og spesialhelsetjenestens øvrige virksomheter, ble legitimiteten til det regionale folkevalgte nivået utvilsomt svekket. I 2003 iverksatte norske myndigheter «ansvarsreformen», og fylkeskommunen fikk da ansvaret for fordeling av midler knyttet til den smale regionalpolitikken (distriktsutviklingsmidler). Fylkeskommunen ble gjennom Forvaltningsreformen av 2010 tildelt en tydeligere rolle og økt ansvar for regional utvikling. En viktig begrunnelse for reformen var å styrke det regionale folkevalgte nivået og fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør, koordinator, aktiv rådgiver og støttespiller overfor kommuner. Men resultatet av reformen ble et annet enn utgangspunktet hadde vært. I stortingsmelding nr. 12 (2006 – 2007) var det blant annet skissert mulige nye regioninndelinger med en større oppgaveportefølje, og flere fylkeskommuner utredet spørsmålet om sammenslåing. Man mange av oppgavene som fulgte av forvaltningsreformen, var i vesentlig grad finansiert av øremerkede midler.

Hva er årsakene til at oppgaveporteføljen ble redusert? KS var av den oppfatning at fylkesmennene hadde spilt en rolle, og mente en burde se nærmere på hvilken rolle fylkesmennene har spilt i beslutningsprosessen omkring forvaltningsreformen. Fylkesmennenes motstand mot regionreformen kom frem i form av en høringsuttalelse ført i pennen av tidligere finansminister Sigbjørn Johnsen. I uttalelsen argumenterer fylkesmennene mot å gjennomføre endringer som gir fylkeskommunene flere oppgaver og mer myndighet. Det sies blant annet at det å styrke det folkevalgte regionnivået, at vil innebære å svekke likhetsprinsippet knyttet til velferdsområdet. Fylkesmennene argumenterer med at en større lokal bestemmelsesrett over oppgaver på sentrale velferdsområder, vil medføre at det gis avkall på viktige deler når det gjelder likhetsprinsippet. Det vises til lav valgdeltakelse og synkende oppslutning ved valg til fylkestinget, og til at deltakelsen ved stortingsvalg er opprettholdt. Det argumenteres med at Fylkesmannen er direkte underlagt demokratisk kontroll fra departement, Regjeringen og Stortinget. I brevet kommer det advarsler mot å gjennomføre reformen slik den er skissert: «Vi vil advare mot politiske grep som kan føre til en "mer utydelig" og mindre samordnet stat. En slik uønsket utvikling kan skje på mange måter. Det kan skje ved at statlige forvaltningsoppgaver og formidling av statlig politikk, tas ut av den statlige linjen og for eksempel legges til fylkeskommunen. Dette vil bety at kommunene må forholde seg til et "overkommune nivå" som ikke er statlig, men som har statlige oppgaver» (Fylkesmannen i Hedmark, 2008).

Også i kommuner og andre statlige etater har det vært motstand mot å overføre oppgaver og myndighet til regionalt folkevalgt nivå. Tore Hansen, professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo har publisert en rekke bøker og artikler om kommunalforvaltning. Han beskriver i sin artikkel På vei mot en norsk regionreformen konfliktlinje som går langs en sentralisme-lokalisme-akse, og som særlig blir mobilisert i forhold til reformer på det regionale nivået (Hansen, 2008). På den ene siden har staten gjennom departementer og direktorater, tradisjonelt vært motvillige til å overføre oppgaver og myndighet til folkevalgte lokale og regionale nivå. På den andre siden har representanter fra kommunene vært skeptiske til et sterkt regionalt nivå.

I et intervju med tidskrift for samfunnsviterne (nr. 2 2009) sier tidligere statsråd Vicktor Normann at hans forsøk på endringer møtte motstand i statsforvaltningen. Det enkelte departement er opptatt av sitt eget område, og ikke så interessert i å slippe til andre. Han beskriver en grunnleggende motstand mot delegering og innblanding. Normann mener det er

to årsaket til at embetsverket ikke vil gi fra seg makt: Samfunnsansvaret de føler, og det at de mener de er faglig kompetente og best kan ivareta samfunnsutviklingen (Kvalsvik, 2009).

Tidligere kommunal- og regionalminister Åslaug Haga uttalte i et høringsmøte knyttet til Forvaltningsreformen, at en regionreform møter motstand i det statlige byråkratiet. Hun er gjengitt i Kommunal rapport, hvor det står følgende:

«I sin innledning innrømmet Haga at regjeringen står overfor en krevende jobb, når den skal overføre tunge oppgaver fra staten til de nye regionene. Hun legger ikke skjul på at motkreftene er sterke, og viser til at motstanden mot omorganisering er stor, blant annet i det statlige byråkratiet» (Skevik, 2006).

NIVI analyse hadde på oppdrag av KS, en gjennomgang av fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Her intervjuet de blant annet representanter fra statsforvaltningen. I rapporten fremgår det at de fleste av de statlige informantene peker på at fylkeskommunene har en vanskelig jobb når det gjelder å samordne sektorer på tvers av forvaltningsnivåer. Videre har de statlige respondentene pekt på at kommunene og staten har andre lojaliteter enn det regionale perspektivet (Nilsen & Langset, 2013). I rapporten konkluderes det blant annet med at

«Fylkeskommunene virker under rammebetingelser som kan gjøre det krevende å ivareta rollen som regional utviklingsaktør» (Nilsen & Langset, 2013, s. 75).

8.3 Oppsummering

Vi har sett nærmere på muligheten for at grad av regionalisering kan forklares på bakgrunn av statlig organisering, herunder formelle og uformelle strukturer.

Vi ser at det er mange likhetstrekk mellom den norske og svenske regionale stat, med økende grad av sektorisering og spesialisering, utfordringer med hensyn til samhandling. Vi finner ingen klare indikasjoner på at forskjellen i regionalisering skyldes formelle strukturelle forhold i statsadministrasjonen i de to land. Men vi ser at det i Sverige har skjedd endringer når det gjelder makt og myndighet knyttet til regional utvikling, og at det i liten grad av har blitt endringer når det gjelder fylkeskommunens rolle innenfor regional utvikling. Vi har sett at en forklaring på til dette ligger i en statlig motstand innad i byråkratiet i Norge, både hos departement og hos Fylkesmannen.

9. Oppsummering og avslutning

Problemstillingen i oppgaven handler om forskjellene i regionalisering i Norge og Sverige. Hva innebærer disse forskjellene og hva kan forklare dem. Vi har definert regionalisering som delegering av statlig myndighet og makt fra det nasjonale statlige nivået til regionalt folkevalgt nivå, og ut i fra dette kan man hevde at jo større grad en har av delegering fra statlig myndigheter, desto høyere grad av regionalisering. Gjennom oppgaven har vi drøftet fem hypoteser og analysert i hvor stor grad disse kan forklare hva som ligger til grunn for regionaliseringen i Norge og Sverige. Som vi har påpekt tidligere så må man se disse faktorene og hypotesene i sammenheng, selv om de her analyseres enkeltvis. Forklaringsfaktorene kan virke samtidig og følge av hverandre.

Det vi har kommet frem til er at hypotesen som omhandler forskjellen mellom Norge og Sverige når det gjelder den statlige politikktutformingen for regionene, har en forklaringskraft. I perioden etter 2. verdenskrig hadde man i Norge et hovedfokus på å bygge opp igjen landet, og man prioriterte en distrikts - og regionalpolitikk der de nasjonale myndighetene gikk inn med virkemidler i form av støtte til de distrikter som hadde store utfordringer knyttet til bosetting, svak vekst og liten utvikling. Og over tid har det i Norge vært mest fokus på, og en politisk prioritering, av den lille regionalpolitikken. Det har blitt delegert myndighet til det regionale nivået (fylkeskommunene) gjennom at de har hatt ansvar for tildelinger av midler, men det er også detaljstyring og en del reguleringer av dette fra de nasjonale myndigheter. Vi mener at denne policyen har medført en ovenfra – og ned styring som har gitt mindre rom for regional utvikling og mindre grad av regionalisering i Norge enn i Sverige. Sverige har over lengre tid hatt større fokus på den store regionalpolitikken.

Vi mener også å finne støtte til hypotesen om forskjellen i legitimitet til det regionale folkevalgte nivået. Ut i fra det vi har drøftet kan det se ut til at det er større tillit hos de nasjonale myndighetene til länene og landstingene i Sverige. Dette kan vi se blant annet gjennom at det nasjonale styringsnivået har vilje til, og har gjennomført, lovendringer som har medført at man har delegert makt og myndighet til regionene og at regionene har fått virkemidlene for å gjennomføre sine oppgaver, blant annet knyttet til ansvaret for regional utvikling. De regionale folkevalgte regionene har dermed fått en reell mulighet til å ta ansvar og få en større grad av autonomi. Også målt ut i fra valgdeltakelsen kan det se ut som at det er større tillit i befolkningen til det regionale politiske nivået i Sverige enn i Norge, da valgdeltakelsen er mye høyere i Sverige. Noe som vi mener er en indikasjon på at det er

engasjement og oppslutning om det regionale folkevalgte nivået. Og det gir politikerne en større grad av legitimitet.

Vi mener hypotesen om Sveriges medlemskap i EU har en forklaringskraft med tanke på forskjellene i regionaliseringen mellom de to landene. Vi har sett at man i Norge blir påvirket av EU på flere nivåer. Man tilpasser seg EU gjennom lovverket (forordninger og direktiver), og man blir påvirket gjennom avtaler og samarbeidsformer, blant annet gjennom deltakelse i Interreg. Men Norge er ikke en del av regionalpolitikken i EU. Det innebærer at man ikke har tilgang til virkemidler i unionens regionalpolitikk, men det betyr også at EU ikke gjennom sine vilkår og krav direkte kan ha innflytelse på regionalpolitikken og de regionale nivåene i Norge. I Sverige har først og fremst strukturfondene blitt viktige incentiver for regionalisering. Prinsippene som ligger til grunn for strukturfondsmidlene virker både som drivkrefter for prioriteringer og på samarbeidsformer i regionene. Det tilfaller regionene større ansvar og myndighet, og en større grad av autonomi i forhold til de nasjonale myndighetene. Samtidig påvirker særlig prinsippet om addisjonalitet de nasjonale myndighetenes (økonomiske) prioriteringer og virker dermed regulerende.

Gjennom den pågående regionreformen i Norge kan det hende vi vil se en endring når det gjelder regionaliseringen i tiden fremover. Reformen har mobilisert politikere regionalt med tanke at man vi ha flere oppgaver og mer myndighet underlagt et regionalt folkevalgt nivå. Også på nasjonalt nivå er det politikere som har engasjert seg for et forsterket regionalt folkevalgt nivå. Man kan dermed se en «bottom up» bevegelse, som vi har beskrevet som en drivkraft for regionalisering. Også i Sverige pågår det nå en regionreform, med det mål å få større og færre län. Bakgrunnen for dette er, noe av den samme som vi ser i Norge, at det ikke er samsvar mellom statlig regional organisering og dagens länsgrenser, samt at det er forskjell i størrelse på de ulike länene. Her er det imidlertid et statlig nedsatt utvalgt som skal foreslå endringer, og dermed en annen type prosess (en «top-down» prosess).

Litteraturliste

- Agdestein, M.Aa. (2000). *Norge i Europa – utfordringer i en tid med globalisering og regionalisering* (Makt og globaliseringsutrednings konferansen 15.12.2000). Lokalisert på https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge_i_europa_-utfordringer_i/id264416/
- Amdam, J., Halvorsen, L.J. & Bakke, G. (2014). *Alternativer for regionalt folkevalgt nivå*. Møreforskning (Rapport nr 58). Volda: Møreforskning
- Aronsson, P, Kvarnström & Kåks, H. (2005) *Östgötar – finns dom? Om östgötska identiteter och den roll de spelat och kan spela för samhällsförändringen* (Linköpings universitet, rapport 2005:1). Linköping: Linköpings universitet.
- Baldersheim, H., Pettersen, P.A. & Rose, L.E. (2011). *Den krevende borger - Utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene*. (Dokumentasjonsrapport, Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap). Oslo: Universitetet i Oslo. Lokalisert på https://www.sv.uio.no/isv/forskning/prosjekter/krevende-borger/Den%20krevende%20borger_m omslag.pdf
- Baldersheim, H. (2000). Europeisk regionalisering – med sideblikk til Norden. I H. Baldersheim (Red.), *Europeiske regionaliseringsprosesser* (s. 13-22). Århus: Aka-Print A/S
- Björklund, J.-Å. (2005). *Regional politik – hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna?* Sveriges kommuner och Landsting. Lokalisert på: <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-081-9.pdf>
- Björklund, T., Stava, P., Rose, L % Sagli, J. (2003). *Lokalvalgundersøkelsen*. Institutt for Samfunnsforskning. Lokalisert på: <http://valgundersokelse.nsd.uib.no/webview/index.jsp?v=2&submode=abstract&study=http%3A%2F%2F129.177.90.41%3A8080%2Fobj%2FStudy%2FNSD0692&mode=documentation&top=yes>
- Blindheim, T.T. (2013). *Det regionale nivåets framtid. En komparativ studie av holdninger til forvaltningsordningen blant fylkestingspolitikere på Vestlandet* (Masteroppgave). Bergen: Universitetet i Bergen
- Christensen, D.A., Arnesen, S., Ødegård, G. & Berg, J. (2013). *Valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget 2011*. Institutt for samfunnsforskning. Lokalisert på <http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2013/2013-001>
- Det svenske kongehuset (2016). I *Store norske leksikon*. Lokalisert 27. februar på: https://snl.no/Det_svenske_kongehuset
- Edvardsen, H.M. (2004). *Regional policy in Sweden and Norway - same, but different*. Norsk institutt for by- og regionforskning (Rapport nr. 2004:13). Oslo: NIBR
- Effektutvalget (2004). *Effekter og effektivitet— Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål omtales en lignende sortering av distrikts- og*

regionalpolitikk: i Norge (NOU 2004: 2). Lokalisert på <https://www.regjeringen.no/contentassets/b43a9b2446984a7293d16a8b7fad27e2/no/pdfs/nou200420040002000dddpdfs.pdf>

Ellingsen, W. & Leknes, E. (2008). *Regionalisering: En diskusjon av teoretiske perspektiver*. Agderforskning (Prosjektrapport nr. 22/2008). Kristiansand: Agderforskning

Europautredningen (2012). *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. (NOU 2012:2). Oslo: Departementets servicesenter, Informasjonsforvaltning.

EU Tillväxtverket (2015). Lokalisert på <http://eu.tillvaxtverket.se/2.4e043d611454b1662ff7c0a.html>

Finansdepartementet. (2004). *En lag om Sveriges indelning i län och landsting* (Statens offentliga utredningar (SOU) 2004:128). Lokalisert på: <http://data.riksdagen.se/fil/9F854376-F196-44D2-B95E-B2F11031B545>

Finansdepartementet. (2012). *Statens regionala förvaltning, förslag till en angelägen reform*. (Statens offentliga utredningar (SOU) 2012:81). Lokalisert på: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2012/12/sou-201281/>

Finansdepartementet. (2015). *Ny indelning av län och landsting* (Dir. 2015:77). Lokalisert på <http://www.regeringen.se/rattsdokument/kommittedirektiv/2015/07/dir.-201577/>

Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. (St.meld.nr. 19 (2008-2009)). Lokalisert på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-19-2008-2009-/id552811/>

Fylkesmannen i Hedmark. (2008). *Høring – nye oppgaver til det regionale folkevalgte nivået* (brev til Kommunal -og regionaldepartementet). Lokalisert på https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/forvaltningsreform/hoering_suttalelser/fylkesmennenes_arbeidsutvalg.pdf

Gellner, E. (1990). *Nations and nationalism*. Oxford: Basil Blackwell Ltd

Gren, Jörgen (2002). *Den perfekta regionen?*. Lund: Studentlitteratur AB.

Hansen, T. & Heløe, L.A. (2005). *Mot en ny regionalisering i Norge?* Kommunal økonomi og politik (Volym 9 2005). Lokalisert på <http://hdl.handle.net/2077/20683>

Hansen, T. (2008). På vei mot en norsk regionreform. I L. Nilsson & S. Johanson (Red.). *Regionen och flernivådemokratien*. (s. 241-252). SOM-institutet, Göteborgs universitet. Lokalisert på http://som.gu.se/publicerat/B%C3%B6cker/regionen_och_flernivademokratien

Higdem, U., Høyer, H.C., Lesjø, J.H. & Mønnes, E. (2013). *Medborgerundersøkelsen Innlandet 2013*. Lokalisert på: <http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/195881>

Hobsbawm. (1990). *Nations and nationalism since 1780*. Cambridge: Cambridge University Press.

Høgskolen i Hedmark (2013). *Medborgerundersøkelsen Innlandet 2013*. Lokalisert på <http://hdl.handle.net/11250/195882>

Indset, M., Botheim, I., Haarstad, M. & Lassen, Vi. (2005). Europeisering av regionalpolitikken? Eksempler på utvikling i Norge. (Statskonsult, Rapport nr. 2005:8). Lokalisert på <https://www.difi.no/sites/difino/files/2005-08.pdf>

Inrikesdepartementet. (1969). *Lokaliserings- og regionalpolitik* (Statens offentlige utredninger (SOU) 1969:49), lokalisert på http://weburn.kb.se/metadata/251/SOU_618251.htm

Johnstad, T., Klausen, J.E. & Mønnesland, J. (2003). *Maktutredningens sluttrapport*. (Makt- og demokratiutredningens rapportserie Rapport 76, 2003). Oslo

Justisdepartementet. (1965). *Författningsfrågan och det kommunala sambandet*. (Statens offentliga utredningar (SOU) 1965:54). Lokalisert på: <http://libris.kb.se/bib/13881892>

Jøranli, I. (2009). *Regional samhandling mellom kunnskapsinstitusjoner og næringsliv. Erfaringer fra implementeringen av VRI Hordaland*. Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF-rapport nr. 23/09). Bergen SNF.

Karlsson, D. (2010). Landstingspolitikerna och den regionala demokratins framtid. I L. Nilsson (Red.), *En region blir till. Västra Götalandsregionen 1999-2008* (s. 63-99). Göteborg: CEFOS och SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Klepp, Å. & Lutnæs, O. (2004). *EUs regionalpolitikk – i samsvar med norsk distrikts og regionalpolitisk tenkning?* (Landbrukets Utredningskontors rapportserie, Rapport 4 2004). Oslo: Landbrukets Utredningskontor.

Kommunallagen. Lag 1991:900 (2014). Lokalisert på https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kommunallag-1991900_sfs-1991-900/

Kommunal- og arbeidsdepartementet. (1988). *Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*. (Norges offentlige utredninger (NOU) 1988:38). Lokalisert på: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/odn/tmp/2002/0034/ddd/pdfv/154697-nou1988-38.pdf>

Kommunal og arbeidsdepartementet. (1988-89). *Politikk for regional utvikling*. (St.meld. nr. 29, innst. S. nr. 238 for 1988-89). Oslo: Departement

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2000). *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. (Norges offentlige utredninger (NOU) 2000:22). Lokalisert på <https://www.regjeringen.no/contentassets/5e57b8d77cd74463a710e2db1a7faa8e/no/pdfa/nou200020000022000dddpdfa.pdf>

Kommunal og regionaldepartementet. (2004). *Livskraftige distrikter og regioner – rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*. (Norges offentlige utredninger (NOU) 2004:19). Lokalisert på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-19/id387073/>

Kommunal og regionaldepartementet. (2004). *Regionenes tilstand*
Lokalisert på https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2004/0007/ddd/pdfv/219357-enri_rapport_kapittel_1.pdf

Kommunal- og regionaldepartementet. (2006). *Regionale fortrinn – regional framtid*. (St.meld. nr. 12, 2006-2007). Lokalisert på <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regionale-fortrinn-regional-framtid/id437763/>

Kommunal og regionaldepartementet. (2013). *Ta heile Noreg i bruk. Distrikts og regionalpolitikken* (Meld. St. nr.13, 2012-2013)). Oslo: Departement

Kommunal og regionaldepartementet. (2014). *Statsbudsjettet for budsjettåret 2014* (Prop. 1 S 2013-2014). Lokalisert på <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2014/Dokumenter1/Fagdepartementenes-proposisjoner/Kommunal-og-regionaldepartementet-KRD/Prop-1-S/Del-2-Budsjettforslaget-for-2014/Programkategori-1350-Distrikts--og-regionalpolitikk/>

Kvalsvik, G. (2009). Tidsskrift for Samfunnsviterne. *Victor Normans kvantesprang*. Nr. 2.2009. Lokalisert på https://www.samfunnsviterne.no/filestore/Samfunnsviteren_2-09_web.pdf

Kåpe, L. (2006). *Kommun- och regionindelning, befolknings- och näringslivsutveckling. En studie i et nationellt och värmländskt perspektiv*. Karlstad University Studies (forskningsrapport 2006:9). Lokalisert på <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:5188/FULLTEXT01.pdf>

Lag om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Lag 2010:630 (2010). Lokalisert på http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-2010630-om-regionalt-ut_sfs-2010-630/

Lag om samverkansorgan i länen. Lag 2002:34 (2002). Lokalisert på http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-200234-om-samverkansorg_sfs-2002-34/

Lag om strukturfondspartnerskap. Lag 2007:459 (2007) § 2 og 3

Lokalisert på https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-2007459-om-strukturfond_sfs-2007-459/

Landstinget i Kalmar län. (2015). *Ytrande över skrivelse med frågor rörande ny läns- och landstingsindelning*. (brev til Indelningskommitten). Lokalisert på <http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2016/01/Kalmar-l%C3%A4n.pdf>

Legitimitet. (2016). I *Jusleksikon.no*. Lokalisert 27.februar 2016, på <http://www.jusleksikon.no/wiki/Legitimitet>

Länsstyrelsen i Jönköpings län (2016). *Historik – länsstyrelsernas tilkomst och utveckling*. Lokalisert på: <http://www.lansstyrelsen.se/jonkoping/Sv/om-lansstyrelsen/landshovding-och-lansledning/historia/Pages/index.aspx>

Länsstyrelserna. (2016). Lokalisert på <http://www.lansstyrelsen.se/Sv/Pages/default.aspx>

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-1992-09-25-107 (2015). Lokalisert på <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107>

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), LOV-2008-06-27-71 (2016). Lokalisert på [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan og byggningsloven](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan%20og%20byggningsloven)

Miljøverndepartementet. (2012). *Veileder Regional planstrategi*. Lokalisert på: https://www.regjeringen.no/contentassets/5d516c2c5c3a40e38c7fd67dafa81526/regional_planstrategi.pdf

Nilsen, J. & Langset, M. (2013). *Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Kommunenes og statens vurderinger*. NIVI-rapport 2013:5). Lokalisert på <http://www.ks.no/globalassets/blokker-til-hvert-fagomrade/ny-mappe/rapport-fylkeskommunen-som-regional-utviklingsaktor.pdf>

Nilsen, J. & Langset, M. (2015). *Statens regionale inndeling og kommunesektoren – konsekvenser for samhandling*. NIVI analyse A/S. (NIVI-rapport 2015:3). Lokalisert på <http://trondelagsradet.no/wp-content/uploads/2015/09/Statens-regionale-inndeling-NIVI-2015.pdf>

Nilsen, T. (2009) Innlandets posisjon og rolle i petroleumsvirksomhet. Østlandsforskning (ØF-rapport nr. 13/2009). Lokalisert på: <http://www.ostforsk.no/wp-content/uploads/2014/11/132009.pdf>

Nilsson, J.-E. (2012). Från aktiv lokaliseringspolitikk till regional politik. Tillväxtanalys (Working paper/PM 2012:8). Lokalisert på:

<https://www.tillvaxtanalys.se/publikationer/pm/pm/2013-05-23-fran-aktiv-lokaliseringpolitik-till-regional-politik.html>

Nilsson, L (2012) Värmlands flernivådemokrati. I L. Nilsson, L. Aronssen & P.O. Norell (Red.), *Värmlandska landskap* (s.57-81). Bohus: Ale Tryckteam.

Nilsson, L., Aronsson, L. & Norell, P-O. (2012) Värmlandske landskap. I L. Nilsson, L. Aronssen, & P.O. Norell (Red.), *Värmlandska landskap* (s. 9-24). Bohus: Ale Tryckteam.

Näringsdepartementet. (1998). *Regional tillväxt för arbete och välfärd*. (Regeringens proposition 1997/98:62). Lokalisert på <http://www.regeringen.se/contentassets/4c9553f743e34927b84308f0a9db531a/regional-tillvaxt-for-arbete-och-valfard>

Näringsdepartementet. (2001). *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*. (Regeringens proposition 2001/02:4). Lokalisert på <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2001/09/prop.-2001024/>

Olje og energidepartementet (2002). *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå* (St.meld. nr. 19 (2001-2002)) Lokalisert på <https://www.regjeringen.no/contentassets/49b8ecfbf6c14a35aa65d70ae61d68c5/no/pdfa/stm200120020019000dddpdfa.pdf>

Oppgavefordelingsutvalget (2000). Om oppgavefordelingen mellom stat, region og commune. (Norges offentlige utredninger (NOU) 2000:22). Lokalisert på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-22/id143239/>

Pike, A., Roderiguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2006). *Local and regional development*. London: Routledge

Produktivitetskommisjonen (2015). *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd* (NOU 2005:1). Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon Informasjonsforvaltning

Regeringen. (1979). *Om regionalpolitik*. (Regeringens proposition 1978/79:112). Lokalisert på: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/om-regionallpolitik_G203112/?html=true

Regeringen. (1982). *Om program för regional utveckling och resurshushållning*. (Regeringens proposition 1981/82:113). Lokalisert på http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/prop-198182113-om-program-fo_G503113/?html=true

- Regeringen. (1990). *Om regionalpolitik för 90-talet*. (Regeringens proposition 1989/90:76). Lokalisert på: <http://data.riksdagen.se/fil/66DA579B-69A9-491D-8487-15DE2B5E663F>
- Regeringskansliet. (2007). *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013*. Lokalisert på: <http://www.regeringen.se/rapporter/2007/11/n7037/>
- Regeringens proposition. (2001). *Regional samverkan och statlig länsförvaltning*. (Regeringens proposition 2001/02:7). Lokalisert på: <http://data.riksdagen.se/fil/18E8473B-797A-451A-8C5E-871A7D98E62B>
- Regeringens proposition. (2010). *Regionalt utvecklingsansvar i vissa län*. (Regeringens proposition 2009/10:156). Lokalisert på: <http://www.regeringen.se/contentassets/c9712f52a7f94db6a7fe2d3a17ddc782/regionalt-utvecklingsansvar-i-vissa-lan-prop.-200910156>
- Regeringskansliet. (2015). *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020*. Lokalisert på: <http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2015/10/en--nationell-strategi-for-hallbar-regional--tillvaxt-och-attraktions-kraft-20152020/>
- Regeringskansliet (2016). Indelning och uppgifter i kommuner och landsting. Lokalisert på <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/05/indelning-och-uppgifter-i-kommuner-och-landsting/>
- Regjeringen. (2014) *Om regionalpolitikken*. Lokalisert på <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktpolitikk/om-regionalpolitikken/id2345452/>
- Regjeringen. (2016). *Fylkesmannens rolle og oppgaver*. Lokalisert på https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/rapporter_planer/rapporter/2012/fylkesmannsrollen/3-fylkesmannens-rolle-og-oppgaver-/id673801/
- Schau, A. & Indset, M. (2015). *EU-programmer: deltagelse og nytte for kommunesektoren*. Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR- rapport 2015:19). Lokalisert på <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/2015-19.pdf>
- Skevik, E. (2006). Kommunal Rapport. *Haga åpner for mindre regioner*. Lokalisert på: <http://kommunal-rapport.no/politikk/2006/02/haga-apner-mindre-regioner>
- Skjeggstad, J.E & Klausen, C.H. (2015). Hedmark fylkeskommunes internasjonale engasjement med utgangspunkt i: Interreg Sverige-Norge programmet 2007-13 I Hedmark. Hedmark revisjon IKS. Lokalisert på: <http://www.kontrollinnlandet.no/Handlers/fh.ashx?Mid1=2229&FilId=2697>

Smith, A.D. (1991) *National Identity*. London: Penguin Group.

Sogge, S. (1999). *EU's strukturfond og forvaltningsutviklingen* (Statskonsults notatnummer 1999:7) Oslo: Statskonsult.

Statistisk Sentralbyrå. (2005). *Hundre års ensomhet? Norge og Sverige 1905-2005. Ulik respons på fraflytting og sentralisering*. Lokalisert på: <http://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/ulik-respons-paa-fraflytting-og-sentralisering>

Statistiska centralbyrån (2008). *Karta över NUTS-indelningen i Sverige (fr.o.m. 2008-01-01)*. Lokalisert på http://www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Internationell-statistik/EU-statistik/EUs-regioner---NUTS/

Statistisk Sentralbyrå. (2015). *Valgdeltakelse i lokalvalg i Norge. Bak Sverige og Danmark i valgdeltakelse*. Lokalisert på: <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/bak-sverige-og-danmark-i-valgdeltakelse>

Statistiska centralbyrån. (2016). *Allmänna val, valdeltagandeundersökningen*. Lokalisert på: http://www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Demokrati/Allman-na-val/Allman-na-val-valdeltagandeundersokningen/#c_li_311813

Statskonsult (2005). *Europeisering av regionalpolitikken? – Eksempler på utvikling i Norge*. (Rapport nr 2005:8). Lokalisert på <https://www.difi.no/sites/difino/files/2005-08.pdf>

Statskontoret. (2010). *Om offentlig sektor. Statens regionale företrädere – trender och scenarier*. Lokalisert på: <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/om-offentlig-sektor-1-11/om-offentlig-sektor-5.pdf>

Strøm, B., Lutnæs, O., & Klepp, Å. (2006). *EU's landsbrukspolitikk. Dagens politikk og sentrale utviklingstrekk* (Landbrukets Utredningskontors rapportserie Rapport 6 2006) Oslo: Landbrukets Utredningskontor.

Sundby, I.J., Kalleberg, A. & Ibenholt, T. (2008). *Organisasjonsendringer i staten 1992-2007*. Direktoratet for forvaltning og IKT. (Difi-rapport nr. 2008:3). Lokalisert på: <https://www.difi.no/sites/difino/files/difirapport-2008-03-organisasjonsendringer-i-staten-1992-2007.pdf>

Sveriges riksdag. (1992). *En regionberedning*. Komitedirektiv 1992:86. Lokalisert på: https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utredningar/Kommittedirektiv/En-regionberedning_GGB186/

Västra Götalandsregionen. (2016). *Vägen till Västra Götalandsregionen – en historisk förändring*. Lokalisert på: <http://www.vgregion.se/sv/Vastra-Gotalandsregionen/startsidea/Om-Vastra-Gotalandsregionen/Vagen-till-Vastra-Gotalandsregionen/>

Weber, M. (1971). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal Norske forlag.

Åhlander, A.-M.S. (2003). *Är välfärdsstaterna Sverige och Norge på väg åt olika håll? Om den nationella politikens roll i glesbygdens utvecklingsprocesser*. (Arbetslivsinstitutet 2013:14) Östersund.

Vedlegg 1 NUTS inndelingen Sverige (f.o.m. 1.1.2008)

NUTS I	NUTS II	NUTS III
Øst-Sverige	Stockholm	Stockholms
	Østre Midt-Sverige	Uppsala Södermanlands Östergötlands Örebro Västmanlands
Sør-Sverige	Småland med øyene	Jönköpings Kronobergs Kalmar Gotlands
	Sør-Sverige	Blekinge Skåne
	Vest-Sverige	Hallands Västra Götalands
Nord-Sverige	Nord Midt-Sverige	Värmlands Dalarnas Gävleborgs
	Midt-Norrland	Västernorrlands Jämtlands
	Øvre Norrland	Västerbottens Norrbottens

Kilde: SCB